

**JOURNAL OF PUBLIC GOVERNANCE AND POLICY:**  
LATIN AMERICAN REVIEW

**JOURNAL OF PUBLIC GOVERNANCE AND POLICY: LATIN AMERICAN REVIEW** Year 11, No. 11, January-December 2025, is published annually by the Universidad de Guadalajara, through of the Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno [Institute for Research in Public Policy and Government –IRPPG] of the Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas – CUCEA. Address: Av. Periférico Norte # 799. Zip Code: 45100, Zapopan, Jalisco, México. Phone: 3337703412. Web site and emails: <http://journalofpublicgovernance.cucea.udg.mx/index.php/jpgp>; [journal.iipp@gmail.com](mailto:journal.iipp@gmail.com); [iippg@cucea.udg.mx](mailto:iippg@cucea.udg.mx) Chief Editor: Oliver Meza Canales. Reservations Exclusive Use Rights Reserved: 04-2015-120712050900-102, E-ISSN: 3122-3745. Legality of Title is pending; Legality of Content is pending, both from the Qualifying Committee for Publications and Illustrated Magazines of the Ministry of Interior. Edited by Trauco Editorial, Prolongación Colón #155-115 St. The opinions expressed by the authors do not reflect the position of Chief Editor of the publication. Total or partial reproduction of content and images of publication without prior permission from the Universidad de Guadalajara is prohibited.

**JOURNAL OF PUBLIC GOVERNANCE AND POLICY: LATIN AMERICAN REVIEW** Año 11, No. 11, enero-diciembre 2025, es una publicación anual editada por la Universidad de Guadalajara, a través del Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno (IIPPG) del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas –CUCEA. Dirección: Av. Periférico Norte # 799. Código Postal: 45100, Zapopan, Jalisco, México. Teléfono: 3337703412. Sitio web y correos electrónicos: <http://journalofpublicgovernance.cucea.udg.mx/index.php/jpgp>; [journal.iipp@gmail.com](mailto:journal.iipp@gmail.com); [iippg@cucea.udg.mx](mailto:iippg@cucea.udg.mx) Editor en Jefe: Oliver Meza Canales. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo del Título: 04-2015-120712050900-102, E-ISSN: 3122-3745. La Licitud del Título: pendiente; Licitud de Contenido: pendiente, ambos otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. Editado por Trauco Editorial, Prolongación Colón #155-115 St. Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad de Guadalajara.

# 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 2024-2025**

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, *Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey*

## **CO-CHIEF EDITOR**

Ana Díaz Aldret, *IIPPG-Universidad de Guadalajara*

**Dra. Mara Nadiezhda Robles Villaseñor**  
Rectora, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas

**Dra. Susana Gabriela Muñiz Moreno**  
Secretaria Académico

**Dr. René de León Meza**  
Jefe del Departamento de Políticas Públicas

**Dr. Enrique Cabrero Mendoza**  
Director del Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno

**Mtro. Diego Escobar González**  
Secretario Ejecutivo

**Chief Editor**  
Dr. Oliver Meza Canales

**Co-Chief Editor**  
Dra. Ana Díaz Aldret

**Editorial Assistant**  
Mtra. Eva De Nova

**Editorial Design**  
Mtra. 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>  
<http://journalofpublicgovernance.cucea.udg.mx/index.php/jpgp/index>  
[journal.iippg@gmail.com](mailto:journal.iippg@gmail.com)

**E-ISSN: 3122-3745**

Edited in Mexico  
Editado en México

# TABLE OF CONTENTS

## ◆ ARTICLES

- 9 Políticas públicas e Inteligencia Artificial.  
¿Solución busca problema?  
*Ismael Blanco*  
*Joan Subirats*
- 27 Sports for Development and the actions of Civil  
Society Organizations: the case of love.futbol,  
its approach and its community integration  
processes for sustainability  
*Emilio Andrés Martínez*  
*María de Ibarrola Nicolin*

## ◆ DOSSIER

- 51 Debates contemporáneos sobre la  
implementación de políticas públicas:  
capacidades estatales, gobernanza y  
sostenibilidad en la Agenda 2030  
*José Daniel Sousa Oliva*

## ◆ ARTICLES

- 59 Implementación de la política en el sector  
automotriz: un análisis comparativo de las  
capacidades institucionales en Brasil y México  
*Karen Hazel Moreno Hernández*
- 79 Entre reglas y realidades: la implementación  
de *Sembrando Vida* en el caso  
'Raíces de mi tierra' desde la perspectiva de los  
burócratas de calle  
*Alejandra Lili Torres Jiménez*

103 **Desafíos para la implementación de los ODS en la inversión pública mexicana**  
*Sara Yvette Montiel Acosta*

123 **El régimen de políticas públicas del control interno como mecanismo anticorrupción: una aproximación a partir de tres municipios en México**  
*Damián Ignacio Lugo Gutiérrez*

147 **Políticas de desarrollo rural y metodologías de evaluación de la sustentabilidad en agroecosistemas: un análisis comparativo**  
*Asael Santiago-Rodríguez*  
*Martha Elena Nava-Tablada*

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.

# POLÍTICAS PÚBLICAS E INTELIGENCIA ARTIFICIAL. ¿SOLUCIÓN BUSCA PROBLEMA?

Ismael Blanco\*

Joan Subirats\*

## INTRODUCCIÓN

Atravesamos un periodo muy intenso de cambios de todo tipo, hasta el punto de que podemos hablar de cambio de época. Tal es la intensidad y profundidad de transformaciones que nos atraviesan en múltiples esferas. Sin posibilidad de profundizar en los aspectos más generales de estos cambios, queremos centrarnos aquí en la intensa revolución tecnológica que conlleva la emergencia de la Inteligencia Artificial (IA) y, más concretamente, en sus impactos en los procesos de elaboración de políticas públicas. La premisa de la que partimos es que la IA afecta a demasiados aspectos de nuestras vidas como para dejarlo todo en manos de los tecnólogos. Necesitamos miradas ‘inexpertas’ en tecnología que, desde enfoques multidisciplinares, adviertan sobre la forma en que la IA puede afectar distintos aspectos significativos de la vida y cómo hacer un buen uso de esta. El análisis de políticas públicas puede aportar una reflexión relevante sobre los impactos de esta tecnología en la calidad democrática, la eficiencia y la eficacia de la acción de gobierno.

Aunque imperativa y hasta cierto punto urgente, esta reflexión debería ser pausada, lejos de las exageraciones que a menudo se producen en el debate sobre el desarrollo de la IA. Innerarity habla en este sentido de “histeria digital” –visiones que tanto nos presentan la IA como una tecnología que puede “salvar a la humanidad” (alucinaciones, según Naomi Klein) o incluso suponer su extinción. Probablemente, este momento “hype” que vivimos con la IA forma

---

\* Ismael Blanco y Joan Subirats son catedráticos de Ciencia Política e investigadores del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona.

parte de una estrategia de las grandes empresas tecnológicas que, al atraer la atención desmesurada sobre esta tecnología, captan inversiones y acaparan protagonismo político. Sin necesidad de compartir este tipo de visiones exageradas, creemos sin embargo que el impacto de la IA en la acción de gobierno y las políticas públicas es profundo e incuestionable. La rapidez con que se ha incorporado la IA en la esfera pública, sobre todo desde la incorporación del lenguaje generativo, está implicando grandes desafíos tanto desde el punto de vista instrumental como desde el punto de vista político y regulatorio. Resulta, pues, absolutamente necesario que reflexionemos no sólo sobre las oportunidades que representa para las políticas públicas la mejora de los sistemas de información y conocimiento, sino también sobre los desafíos que la IA plantea para la calidad de la democracia.

Este artículo pretende contribuir a esta reflexión a partir de tres ideas principales. La primera constata la incidencia de los humanos en el diseño y la aplicación de esta tecnología, a la vez que sus impactos en la distribución de costos y beneficios sociales. Esta visión ‘humanizada’ y ‘social’ de la IA nos obliga a considerar la dimensión política de la tecnología y por lo tanto la necesidad de ejercer un control democrático sobre ella. La segunda idea resalta el impacto de la IA sobre las relaciones de poder en que se asientan los procesos de elaboración de las políticas públicas: apartados de una visión estrictamente técnica de las mismas, resaltamos cómo el *policymaking* se fundamenta en relaciones de poder entre actores sobre las que la IA puede tener un impacto profundo. De aquí que reclamemos una agenda de investigación en políticas públicas orientada a desvelar los desequilibrios de poder y las posibilidades de fortalecimiento del bien común en una era de digitalización avanzada. Por último, cerramos este artículo sosteniendo que los poderes públicos deberían adoptar una estrategia proactiva (y no meramente reactiva) frente a un mundo tecnológico en profunda transformación. Es por ello por lo que terminamos elaborando algunas propuestas sobre las estrategias que los gobiernos deberían adoptar para aprovechar las oportunidades que representa la IA y contrarrestar algunos de sus efectos más perversos.

## GOBERNAR LA IA: IMPACTOS SOCIALES Y CONTROL DEMOCRÁTICO

El debate suscitado por la IA conecta directamente con el que ya se planteó hace tiempo con relación a los impactos de Internet y la digitalización en el *policymaking* y en la actuación de las administraciones públicas<sup>1</sup>. Decíamos entonces, siguiendo una afortunada expresión de Mark Poster (2007), que

<sup>1</sup> Véase la adenda al respecto en el libro de Dente-Subirats (2013).

Internet no era simplemente un “martillo” nuevo que servía para clavar más de prisa o con mayor comodidad los “clavos” de siempre, sino que el cambio digital modificaba la forma de relacionarnos e interactuar, alterando profundamente los procesos y posiciones de relación e intermediación. Defendíamos así que estábamos ante un cambio en profundidad de nuestras sociedades: un nuevo “país”, no forzosamente mejor, pero sí distinto. Aquellos que, hablando de “e-democracy” o “e-government”, defendían la neutralidad política y social de la transformación digital, y por tanto que de lo que se trataba era de mejorar la eficacia y la eficiencia del funcionamiento de los poderes públicos, aceptarán ahora que los cambios han sido mucho más intensos de lo entonces imaginable, dando lugar a fenómenos tanto de concentración de poder en grandes compañías tecnológicas (GAFAM) como a alteraciones significativas en la esfera pública y los procesos de generación y contraste de noticias y evidencias, tan importantes en el debate sobre problemas y alternativas de solución.

Sea como sea, no estamos ya en el periodo en que simplemente podamos celebrar la mejora de las relaciones entre la ciudadanía y las administraciones, facilitando la resolución a distancia de lo que hasta entonces eran complejos y costosos procedimientos de obtención de información, de permisos, de renovación de documentos, de liquidaciones fiscales o de obtención de información. Los avances en la seguridad de esos procesos a través de la aceptación de la firma electrónica, o la creciente coordinación entre distintos niveles de administración son un buen ejemplo de ello. Aquellos procesos, entonces novedosos, eran hasta cierto punto despolitizados, ya que no se cuestionaba el porqué de los servicios o a quién iban dirigidos, sino la mejor manera de prestarlos. Sin duda, existía y existe una cierta preocupación por los efectos perversos que podrían llegar a tener los grandes volúmenes de información que, sobre las personas, sus conductas, sus preferencias y sus hábitos irían acumulando las administraciones a través del uso de las TIC. Al lado del manejo de gran cantidad de datos administrativos, el creciente uso de videovigilancia, los nuevos programas de detección de personas sospechosas, etc., han ido suscitando preocupación y denuncias por la violación potencial de la privacidad. En todo caso, con la IA el salto de escala es evidente.

En los últimos años, han coincidido tres grandes procesos que explican la explosión que significa la IA: el enorme incremento del poder computacional que hace posible la instalación por todas partes de chips miniaturizados; el desarrollo de algoritmos cada vez más sofisticados; y, por último, pero no por ello menos importante, un gran salto adelante en el acceso a volúmenes de datos inimaginables hace algunos años, procedentes de cualquier sector y área de intervención (Nowotny, 2024). Por lo tanto, la consecuencia de todo ello

es que nuestro presente está cada vez más condicionado por sistemas tecnológicos que deciden sobre temas muy significativos de la vida cotidiana de las personas. Como se ha sido señalado reiteradamente en los años recientes, la IA y los sistemas automatizados de decisión pueden llegar a condicionar aspectos tan relevantes como la determinación de quién debe ser beneficiario de las ayudas públicas, la identificación de riesgos en la concesión de créditos, el control del rendimiento en el trabajo, la planificación de la movilidad, o la prevención del crimen. Cada una de esas decisiones, fundamentadas en algoritmos, acaban beneficiando y perjudicando a distintos individuos y grupos sociales. No son, por lo tanto, decisiones estrictamente técnicas, las que están en juego, sino decisiones que generan costes y beneficios, y que tienen por tanto un contenido político (AlgoRace, 2022). Debería preocuparnos, en definitiva, de quién decide los parámetros de la decisión, desde qué legitimidad, con qué criterios y con qué consecuencias.

Los expertos reunidos por la Unión Europea para definir la IA propusieron esta formulación:

Los sistemas de inteligencia artificial (IA) son sistemas de software (y posiblemente también de hardware) diseñados por humanos que, dado un objetivo complejo, actúan en la dimensión física o digital percibiendo su entorno mediante la adquisición de datos, interpretando los datos estructurados o no estructurados recogidos, razonando sobre el conocimiento, o procesando la información, derivada de estos datos y decidiendo la mejor acción o acciones a realizar para lograr el objetivo dado. Los sistemas de IA pueden utilizar reglas simbólicas o aprender un modelo numérico, y también pueden adaptar su comportamiento analizando cómo se ve afectado el entorno por sus acciones anteriores.<sup>2</sup>

Al margen de algunas afirmaciones del concepto que aún no son del todo operativas, lo cierto es que el estadio de desarrollo actual de la IA ha alcanzado niveles muy significativos en la evolución de los sistemas de decisión automática, incorporando mecanismos de aprendizaje automático o “machine learning”. Para poder desplegar sus capacidades, esta tecnología necesita disponer de un conjunto de datos etiquetados con los que pueda analizar sus distintos componentes y definir el tipo de problema con el que se enfrenta, proponer decisiones al respecto y también predecir su evolución futura. El establecimiento de agrupaciones o perfiles que permitan simplificar la heterogeneidad real existente permite así trabajar con grandes cantidades de datos de

---

<sup>2</sup> High-Level Expert Group on Artificial Intelligence (2019). A definition of AI: Main capabilities and disciplines. European Commission <https://www.aepd.es/sites/default/files/2019-12/ai-definition.pdf>

una manera manejable y analíticamente eficiente. En todo el proceso, resulta clave la labor humana.

El etiquetado consiste en colocar el dato en categorías específicas. Ejemplos de ello pueden ser las variables personales, sociales, educativas y económicas que describen a una persona; los elementos de su análisis médico que permiten conocer su estado de salud; o el historial financiero o penal de una persona. Las etiquetas permitirán que el sistema analice esas variables y sus interrelaciones, pudiendo extraer de ello criterios de decisión o predecir comportamientos futuros.

La otra manera de gestionar el gran volumen de datos con la que opera la IA consiste en establecer algunas variables y darle un peso o valor a cada una de ellas, para así acabar obteniendo una valoración global a partir del cálculo final. Así como los sistemas de etiquetado permiten clasificar y procesar grandes cantidades de datos, los algoritmos son la base sobre la que se construye el entramado analítico que permitirá establecer relaciones entre informaciones y alcanzar resultados en forma de decisiones. Se trata de que máquinas entrenadas por humanos sean capaces de tomar decisiones de forma autónoma. Tales decisiones tendrán, en muchos casos, impactos potenciales enormes sobre los propios humanos. Algunos ejemplos extremos de esto último son aquellos sistemas de IA que permiten decidir quién es merecedor de una ayuda pública o de un crédito, qué presos presentan más riesgo de reincidencia en periodos de libertad condicional, quién debe ser considerado un sujeto de riesgo para la seguridad pública o, incluso, qué vidas deben priorizarse en caso de accidentes de vehículos autónomos o en las decisiones de las llamadas ‘armas inteligentes’.

Lo significativo, desde un punto de vista político, es entender que lo que acaba determinando en buena parte el resultado final es una labor humana que establece criterios, parámetros, etiquetas, con las que el sistema va a operar. Esa labor no está exenta de sesgos, conscientes o inconscientes, de prejuicios que forman parte del recorrido cultural y social de las personas implicadas, de subjetividades a la hora de dar distintos pesos a distintas variables, o a la hora de establecer la selección de grupos. Este tipo de cuestiones y de cautelas no son ninguna novedad en la evolución de los estudios de ciencia y tecnología, ni en la propia evolución de la IA<sup>3</sup>. Lo que estamos diciendo es que así como la intervención humana es necesaria, al mismo tiempo, exige incorporar un principio de precaución sobre los posibles efectos negativos no predecibles en este

---

<sup>3</sup> Existe un Inventario Global de Guías de IA y ética que recoge más de 160 guías hasta el 2020 <https://inventory.algorithmwatch.org>. Más recientemente es destacable el informe de European Digital Rights, “Beyond Debiasing: Regulation AI and its inequalities” <https://edri.org/our-work/if-ai-is-the-problem-is-debiasing-the-solution/>. Ambos estudios referenciados en AlgoRace, 2022.

momento, y ser conscientes que esa misma y necesaria intervención humana genera otros problemas asociados a los sesgos, prejuicios y discriminaciones en los procesos de automatización decisional que surjan de la utilización de la IA, como ha podido comprobarse en distintos casos (Ponce del Castillo, 2023).

El uso de los modelos de lenguaje (*Large Language Models*) en las nuevas y populares versiones de IA generativa han potenciado enormemente su uso y han generado la sensación de que sus capacidades son ilimitadas. Pero los límites siguen siendo significativos y en muchos casos no queda claro cuál es la lógica que hay detrás de los procesos decisionales generados (Ekbia, 2024). Algunos de los casos en los que se ha utilizado la IA para intervenir en procesos decisionales se han convertido en ejemplos de lo que no debería ocurrir. Así ocurre, por ejemplo, con el caso de las evaluaciones de alumnos en el Reino Unido en plena pandemia, con las ayudas sociales para la infancia en los Países Bajos, o las tarjetas sociales en Serbia (Ponce del Castillo, 2024). En todos estos casos, los más perjudicados fueron precisamente los más vulnerables, poniendo de relieve la evidente falta de neutralidad de lo que aparentemente se presenta como una mejora de la eficacia y eficiencia de las políticas públicas.

Se impone, pues, la necesidad de una regulación democrática del desarrollo de esta tecnología, una regulación que permita establecer los límites en su aplicación sin que ello signifique frenar su avance en direcciones que humanamente consideremos deseables. Ese ha sido el propósito, por ejemplo, de una regulación pionera como la Ley de Inteligencia Artificial de la Unión Europea, una ley centrada en la identificación y la categorización de los riesgos de la IA que prohíbe las aplicaciones que planteen ‘riesgos inaceptables’, establece criterios y obligaciones para los proveedores e implementadores de aplicaciones consideradas de ‘alto riesgo’, fija obligaciones de transparencia para aquellas que se consideran de ‘riesgo limitado’, y posibilita el uso gratuito de las aplicaciones de ‘riesgo mínimo o nulo’. Aunque celebrada por su carácter pionero, sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil que promovieron el impulso de esta legislación, articuladas en la llamada Red Europea de Derechos Digitales (EDRi), advierten sobre la excesiva contención de la ley ante los intereses de la industria tecnológica y sus efectos limitados en materia de protección de derechos humanos. En palabras del Asesor de Amnistía Internacional para la regulación de la IA, Mher Hakobyan:

“La Ley de IA ofrece sólo unas protecciones limitadas a las personas afectadas y marginadas. No prohíbe el uso temerario ni la exportación de draconianas tecnologías de IA al mismo tiempo que tampoco garantiza una protección igual a las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. Del mismo modo,

carece de disposiciones adecuadas sobre rendición de cuentas y transparencia, lo que probablemente exacerbará los abusos contra los derechos humanos”.<sup>4</sup>

## **CAMBIOS EN LOS PROCESOS ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y EN LAS RELACIONES DE PODER**

A estas alturas, resulta evidente que las oportunidades de la IA para la hechura de políticas son múltiples y de gran calado. En Smart City Expo, por ejemplo, se presentan múltiples aplicaciones posibles de la IA en campos como el (re)diseño de las redes de transporte público, la gestión del agua, la gestión de los residuos y el cuidado de los ancianos. Desde su conocimiento acumulado sobre temas clave en el policymaking, el análisis de las políticas públicas está abriendo un importante campo de análisis y de reflexión orientado a la identificación de los desafíos y las estrategias que los poderes públicos deberían asumir ante la emergencia de esta tecnología. Huyendo de la fascinación acrítica que se manifiesta en algunos foros, el análisis de las políticas públicas no puede obviar los enormes desafíos y oportunidades que la IA representa para la acción de gobierno. Queremos aquí poner el acento en los potenciales impactos de esta tecnología en un aspecto clave de la elaboración de las políticas como es la distribución de recursos cognitivos entre los actores y la capacidad que se deriva de incidencia sobre los procesos de agenda-setting.

Resulta evidente que ni la incorporación de la lógica ni de los instrumentos derivados de la IA en el *policymaking* no son retos o problemas meramente técnicos. Tanto la generalización del cambio tecnológico y digital, como ahora la difusión de IA, tienen un impacto muy significativo en el proceso de formación de las políticas públicas. Los esquemas analíticos habituales de las políticas y decisiones públicas parten de la existencia de problemas colectivos sobre los que se quiere intervenir, bien por la presión de los propios afectados o interesados, bien por la voluntad de hacerlo por parte de las instituciones públicas implicadas. Todo ello genera escenarios de debate, conflicto y negociación con actores que canalizan y representan intereses, utilizando distintos recursos para ello. Cada tema en debate, cada política sectorial, tiende a generar su propio espacio en el que se debaten intereses e ideas, constituyendo una “comunidad” propia de esa política específica, con su propio lenguaje y circuitos de información (Stone, 1988).

Pues bien, la difusión y generalización de las TIC, su total integración en la cotidianidad, y ahora la generalización del uso de la IA, están abriendo y alte-

---

<sup>4</sup> Declaraciones recogidas en la web de Amnistía Internacional. <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2024/03/eu-artificial-intelligence-rulebook-fails-to-stop-proliferation-of-abusive-technologies/> Consultado el 10 de junio de 2024.

rando significativamente ese escenario. Las posibilidades de acción directa, de movilización *online*, de producción de contenidos, de búsqueda de información a escala internacional, de influencia en la propia producción de noticias, hace menos necesaria la articulación en entidades, asociaciones o grupos para poder actuar en los procesos vinculados a las políticas públicas. Se multiplican los actores potenciales, se diversifican sus intereses, se redistribuyen sus recursos. Y todo ello redundando en una mayor incertidumbre e impredecibilidad, tanto sobre los procesos de configuración de las políticas como de sus resultados decisionales.

La red, el acceso a las potencialidades de la IA, altera la distribución de costes para la acción colectiva y la distribución de recursos entre actores y, en consecuencia, las capacidades de incidencia en las políticas públicas. La ciudadanía en general, y por tanto cualquier grupo de afectados o implicados en procesos decisionales, cuenta con más recursos cognitivos (acceso a conocimiento en red), menos costes de organización y movilización (capacidad de identificar intereses comunes, de difundir mensajes, generar bulos o *fake news*, capacidad de comunicación), así como una menor necesidad o dependencia de recursos monetarios, de acceso a los medios de comunicación de masas y de grandes inversiones de capital para organizarse. Esto favorece lógicas organizativas menos rígidas, centralizadas y jerárquicas de la acción colectiva alterando la organización del *claim-making*, ganando capacidad de impacto en la conformación de la agenda pública, y, en consecuencia, de la agenda de los poderes públicos. En ciertos casos, pueden contar quizás menos los intereses y su nivel de formalización organizativa, y más la capacidad de establecer momentos relacionales potentes que marquen o determinen la agenda e influyan en las instituciones y sus actores.

Estaríamos pues ante una notable alteración de lo que sería el mapa de actores y de sus recursos, un tema clave, como ya indicó Lowi (1972), quien mostró cómo la distinta configuración de alianzas y conflictos entre actores terminaba caracterizando y diferenciando a unas políticas públicas de otras, haciéndolas, de alguna manera, más previsibles. Sin embargo, los nuevos sistemas informacionales en red y la nueva redistribución de recursos cognitivos e informacionales convierten a los procesos de conformación de las políticas en mucho más complejos e impredecibles. No es extraño pues que la sensación general es que ha aumentado la incertidumbre, y ello genera una mucha mayor complejidad tanto sobre los diagnósticos como en relación con las alternativas y su viabilidad técnica y social.

Una de las dimensiones más evidentes en las que se perciben las consecuencias del nuevo escenario configurado por Internet y la IA lo tenemos en cómo se han alterado las agendas y la conformación de los problemas que

acaban considerándose como “problemas públicos”. No es ajeno a ello el gran cambio que supone el manejo del “timing” o la mayor o menor capacidad de la sociedad civil de incidir en esos procesos al resultar menos dependiente de los *gatekeepers* mediáticos y de los intermediarios políticos. No todos los problemas sociales se convierten necesariamente en problemas públicos, es decir, en objetos de controversia política y de posible punto de arranque de una política pública (Kingdon, 1984). La definición de un problema público es esencialmente política. Para poder calificar un problema social como “problema público” es necesario que exista una demanda procedente de grupos sociales determinados, que ello de lugar al desarrollo de un debate público y que se genere un cierto grado de conflicto entre los grupos sociales organizados y las autoridades políticas. Se trataría, por así decirlo, de la conversión de una “demanda social” en “necesidad pública”, catalogada como tal. En todo ese proceso, los actores (promotores, actores institucionales, emprendedores políticos...) jugaban un papel esencial. Y, algunos de esos actores no sólo demostraban su fuerza logrando impulsar ciertos temas, sino también bloqueando que otros *issues* llegaran a formar parte de las “preocupaciones sociales”. En ese contexto de *agenda-setting*, se ha venido considerando que el debate sobre la definición de problema y la inclusión en la agenda se articulaba esencialmente en torno a los movimientos sociales, los medios de comunicación y los procesos institucionales de toma de decisiones.

En efecto, temas como la intensidad del problema (el grado de importancia que se da a las consecuencias del problema, tanto a nivel individual como colectivo); el perímetro o la audiencia del problema (es decir, el alcance de sus efectos negativos sobre los diferentes grupos sociales que se ven implicados en el mismo, la localización geográfica de tales efectos negativos y el desarrollo del problema en el tiempo); o la novedad del problema (es decir, su no cronicidad o su no reiteración); la urgencia del problema (que habitualmente facilita la apertura de una “ventana de oportunidad”), se han considerado extremadamente relevantes a la hora de evaluar las probabilidades de que un tema o conflicto social pudiera acabar incorporándose a la agenda pública y acabara desencadenando una política pública. Pues bien, la presencia de nuevos instrumentos tecnológicos que permitan presentar evidencias respaldadas por procesos de IA puede reforzar la capacidad de ciertos actores de penetrar en la agenda de configuración de problemas y de políticas de respuesta. Al ampliarse hasta difuminarse los espacios y arenas de intermediación, la interacción se produce de manera aparentemente caótica y agregativa, con flujos poco predecibles y con capacidades de impacto que no pueden, como antes, relacionarse con la fuerza del actor o emisor de la demanda, sino con su grado o capacidad para conseguir distribuir el mensaje, presentarlo con el formato

y la fuerza de las evidencias esgrimidas, y conseguir así alianzas que vayan mucho más allá de su “hábitat” ordinario.

¿Son más o menos equilibradas las relaciones de poder resultantes? El desarrollo tecnológico podría llevarnos a pensar en nuevos escenarios de democratización de acceso a la información y a los conocimientos técnicos, así como de influencia en la agenda de las políticas públicas. Sin embargo, no podemos obviar que la estrategia de la digitalización ha permitido a algunas grandes corporaciones hacerse con una cantidad enorme de datos sobre múltiples aspectos de la vida (por ejemplo, sobre los actos cotidianos de las personas, sus relaciones sociales, y sus preferencias y sus formas de consumo, entre muchos otros aspectos) ocupando así una posición preminente no sólo en el mercado sino en el conjunto de la vida pública y en una escala global. De hecho, podríamos decir que el problema más importante al que nos enfrentamos en relación a la IA y a sus potencialidades es el control casi absoluto que tienen las grandes corporaciones tecnológicas sobre su desarrollo y evolución. Y, por tanto, sobre los condicionantes que ello genera en su utilización masiva en todo tipo de procesos.

Un ejemplo de ello lo tenemos en el poder desmesurado que se confiere a aquellos encargados del etiquetado de los datos y del diseño de los algoritmos sobre los que las máquinas fundamentan sus procesos de aprendizaje y las decisiones que adoptan. Hablamos, pues, de un escenario clave para la conformación de políticas públicas, que no es solo más complejo e incierto, sino también, potencialmente mucho más desequilibrado como consecuencia de la concentración de las capacidades de manejo y análisis de información en las ya mencionadas grandes corporaciones privadas. Resulta necesario pues identificar patrones que desvelen las relaciones de poder en aspectos clave del *polycymaking*. Los datos y los algoritmos en los que se basa la IA pueden reproducir importantes sesgos sociopolíticos, reforzando las posiciones de poder de aquellos que controlan la tecnología, y debilitando la de los grupos sociales más vulnerables y marginalizados, a menudo también más expuestos a la manipulación de la información (Innerarity, 2024).

## **LIDERAR EL CAMBIO TECNOLÓGICO: ESTRATEGIAS GUBERNAMENTALES ANTE LA IA**

Las reflexiones que hemos desgranado en este artículo permiten identificar una serie de desafíos fundamentales derivados de la aplicación de la IA en los procesos de elaboración de políticas públicas y en la acción de gobierno. Queremos resaltar a modo de conclusión cuatro temas clave, ineludibles desde nuestro punto de vista en cualquier agenda pública en materia de IA.

El primero hace referencia al papel del conocimiento en la hechura de las políticas públicas y, concretamente, al riesgo del renacimiento de una visión tecnocrática de este proceso. La IA representa como hemos visto enormes oportunidades desde el punto de vista de la acumulación y la capacidad de interpretación de todo tipo de datos, ampliando de este modo las posibilidades de fundamentar las decisiones políticas en evidencia empírica. Sin desdeñar la importancia del conocimiento científico en la toma de decisiones, sin embargo, sabemos desde hace décadas que el desafío de las políticas públicas no es meramente técnico (la acumulación de datos, el diagnóstico de los problemas, la anticipación de efectos o su evaluación científica), sino que es, también, o fundamentalmente, un desafío político: qué tipo de valores e intereses se promueven en las decisiones públicas, quién gana y quién pierde con ellas. No es lo mismo incorporar conocimiento a partir del uso de los recursos de Internet y de la IA que un conocimiento surgido de la socialización y el debate público (Collins, 2024). La IA, en definitiva, puede acompañar el proceso de toma de decisiones aportando una capacidad inédita de diagnóstico y de anticipación de posibles escenarios, conectando datos y realizando análisis complejos probablemente impensables hasta el momento, pero no debería sustituir en ningún caso el debate público, basado en valores e intereses y orientado por una aspiración de transformación social.

El segundo tema que consideramos necesario abordar se refiere a los equilibrios entre valores públicos y privados, y concretamente al riesgo de profundización de las dinámicas de privatización de las políticas públicas. Lo hemos señalado anteriormente: el desarrollo de la IA, liderado por grandes corporaciones privadas que concentran cantidades ingentes de datos digitalizados y los dispositivos tecnológicos que los explotan, otorga a estas corporaciones un poder desproporcionado de influencia en los procesos políticos. El riesgo de ‘*agency capture*’ de las políticas públicas es evidente, lo que conlleva un desafío de fortalecimiento de las capacidades tecnológicas de las administraciones públicas, desde donde establecer una relación más equilibrada con respecto a los actores privados. Sin ello, corremos el riesgo que la IA promueva la colonización del sector público por parte del sector privado, un sector privado que, gracias a posibilidades inéditas de acumulación y análisis de datos, fortalece sus posibilidades de incidencia sobre las funciones de ‘timoneo’ de las políticas públicas, y ya no sólo de ‘remo’ (Ramió, 2020).

El tercer tema trata de las relaciones entre los poderes públicos y la ciudadanía y, concretamente de los riesgos de profundización de las desigualdades de acceso a bienes y servicios públicos a través de los sesgos que, como hemos visto, el etiquetado de datos y los algoritmos reproducen y acentúan. Los ejemplos de este tipo abundan, y señalan cómo la IA puede llegar

a representar retrocesos importantes en términos de discriminación racial, social y de género. Lo advertía Margaret Mitchell, antigua responsable del departamento de ética de la IA Google, para quien el problema principal es que “las personas a las que más perjudica la IA no deciden sobre su regulación”<sup>5</sup>; se trata, por el contrario, de un desarrollo tecnológico socio-demográficamente muy sesgado, protagonizado por hombres (muy) jóvenes, blancos y asiáticos, con una formación exclusivamente tecnológica y no humanista, que muestran a menudo escasa sensibilidad por las implicaciones sociales de los avances tecnológicos. Por ello, la proactividad de los poderes públicos en el terreno de la IA exige contrarrestar este tipo de sesgos a través del fortalecimiento de equipos multidisciplinares y socialmente diversos e inclusivos, donde se tengan en cuenta las distintas implicaciones del uso de estas aplicaciones tecnológicas.

El último tema que creemos necesario resaltar hace referencia a la cuestión crítica de la transparencia y de la rendición de cuentas (Hamon et al., 2024). Los algoritmos se convierten a menudo en cajas negras, basadas en datos masivos de procedencia difusa, cuyos ‘razonamientos’ son frecuentemente incomprensibles por parte de sus propios diseñadores, porque trabajan con una elevada autonomía. Sus propios diseñadores advierten de la posibilidad que produzcan alucinaciones y accidentes, con riesgos enormes cuando se aplican en campos altamente sensibles sobre la vida de las personas. ¿Cómo o por qué las máquinas deciden sobre nuestra privación de libertad o sobre si somos meritorios para la percepción de una vivienda pública, por ejemplo? Si la eclosión de Internet supuso importantes avances (aunque con límites y riesgos evidentes) en el campo de la transparencia administrativa, la IA, con el uso de algoritmos complejos diseñados por parte de corporaciones privadas, puede hacer de los procesos de toma de decisiones algo mucho más opaco e ininteligible para la mayoría de la población. La exigencia de transparencia y de rendición de cuentas sobre las máquinas es ineludible. La EU AI Act (EU Commission, 2021) establece una iniciativa pionera para obligar a la transparencia en la IA generativa, evitando que pueda haber suplantación de personas, objetos o situaciones sin explicitar su manipulación.

Se deriva de todo ello la necesidad de una actitud proactiva por parte de los poderes públicos, que deben asumir el desafío de promover un uso inteligente y democrático de la IA. Una actitud que debe comportar más regulación pública, el desarrollo de capacidades tecnológicas y competencias institucionales, y la creación de órganos especializados, con composición interdisciplinaria, que

<sup>5</sup> <https://elpais.com/tecnologia/2023-11-27/margaret-mitchell-las-personas-a-las-que-mas-perjudica-la-inteligencia-artificial-no-deciden-sobre-su-regulacion.html> Consultado el 11 de junio de 2024.

elaboren códigos éticos, garanticen la contextualización de datos, examinen algoritmos y evalúen críticamente sus aplicaciones y resultados. La ya mencionada iniciativa reguladora de la Unión Europea, cuyo primer redactada se aprobó a finales del 2023 y que está pendiente de aprobación por parte del Parlamento y de la ratificación de los estados miembros, plantea por primera vez una estructura regulativa en la que se incorporan cautelas, se establecen distintas categorías de riesgos y se perfilan actuaciones explícitas de los poderes públicos al respecto (*El País*, 2023).

Al final, la duda que podemos plantear es si, como cuestiona Nowotny, existe una *inteligencia artificial inteligente* (Nowotny, 2021). En algunos casos, los humanos pueden decidir que un conocimiento es mejor que quede dormido para conseguir así que el proceso que se está siguiendo sea más resiliente o consiga mejores resultados. Los sistemas tecnológicos de toma de decisiones están pensados para cumplir objetivos muy claramente determinados. No le resulta fácil a la IA funcionar en la ambigüedad. Es muy capaz de responder a preguntas o a instrucciones, pero le es muy difícil tener la cultura o el fondo de experiencia suficiente para dejar en suspenso alternativas o propuestas que, si bien son factibles, pueden acabar siendo contraproducentes. La sabiduría está en el espacio que hay entre el individuo y la comunidad, entre lo que podría hacerse, lo que conviene no hacer y lo que no es aún previsible. Aquella sabiduría que quiere evitar el control de todo lo que acontece para salvaguardar algo superior.

La difuminación de la responsabilidad nos debería asimismo preocupar, ya que en el *core* del sistema democrático se sitúa la importancia de la atribución de responsabilidades por las decisiones que se toman en nombre de todos. Necesitamos saber cuál es el camino que ha conducido a un algoritmo a tomar una decisión. La explicabilidad de una decisión que afecta a personas, que se toma en el marco de una política pública surgida de unos poderes democráticos, no puede ser meramente técnica (Cantens, 2023). Y precisamente la inexplicabilidad de las decisiones de la IA es una de las principales barreras para reforzar su rol de asistencia a los decisores públicos. Las decisiones políticas pueden ser menos precisas y acotadas que las que tomaría un proceso de IA, pero sabemos que en muchos casos esas decisiones se han tomado buscando aquellos equilibrios necesarios para que la coalición de actores e intereses que sustentan ese criterio mantenga su apoyo y legitimidad. Y en muchos casos ese recorrido se basa en lo que se llaman “ambigüedades constructivas” forjadas alrededor de objetivos compartidos (Nowotny, 2021).

## REFERENCIAS

- AlgoRace (2022). *Una introducción a la IA y la discriminación algorítmica para movimientos sociales*. <https://www.algo-race.org/2023/10/27/informe-i-una-introduccion-a-la-ia-y-la-discriminacion-algoritmica-para-movimientos-sociales/>
- Cantens, T. (2024). “How Will the State Think With the Assistance of ChatGPT? The challenges of generative artificial intelligence for public administrations”, *AI & Society*. 10.1007/s00146-023-01840-9
- Collins, H. (2024). Why Artificial Intelligence needs sociology of knowledge, *AI & Society*, <https://doi.org/10.1007/s00146-024-01954-8>
- Crawford, K. (2023). *Atlas de la IA. Poder, política y costes planetarios de la Inteligencia Artificial*, Ned, Barcelona.
- Dente, B.-Subirats, J. (2013). *Decisiones Públicas*, Ariel, Barcelona.
- Ekbja, H.R. (2024). “In Humans we trust: rules, algorithms and judgement” en Ponce del Castillo, *Op. cit.*, pp. 47-57.
- El País* (2023). “Una ley pionera con muchos interrogantes” <https://elpais.com/tecnologia/2023-12-10/una-ley-pionera-para-una-tecnologia-con-muchos-interrogantes-las-claves-de-la-regulacion-de-la-ia-en-la-ue.html>
- European Commission (2021). “Proposal for a Regulatory laying down harmonized rules on Artificial Intelligence”, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/proposal-regulation-laying-down-harmonised-rules-artificial-intelligence>
- Hamon, R. et al. (2024). Generative AI Transparency: Identification of Machine Generated content, JRC Publications Repository, European Commission, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC137136>
- Innerarity, D. (2024). Inteligencia artificial y democracia, Informe Unesco, 2024 <https://www.unesco.org/es/articles/inteligencia-artificial-y-democracia>
- Nowotny, H. (2024). “In AI we trust: power, illusion and the control of predictive algorithms” en Ponce del Castillo, *Op. cit.*, pp. 59-63.
- Nowotny, H. (2022). *La fe en la Inteligencia Artificial*, Galaxia Gutenberg, Barcelona.
- Ponce del Castillo, A. (ed.). (2024). *Artificial Intelligence, Labour and Society*, European Trade Union Institute (ETUI), <https://www.etui.org/publications/artificial-intelligence-labour-and-society>
- Poster, M. (2007). “Internet Piracy as Radical Democracy”, en Dahlberg, L. -Siapera, E., (eds.), *Radical Democracy and the Internet. Interrogating Theory and Practice*, Palgrave-macmillan, Nueva York, pp. 207-225.
- Ramió, C. (2019). Inteligencia Artificial y Administración Pública. Robots y humanos compartiendo el servicio público. Barcelona: Catarata.
- Stone, D. (1988). *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*, Norton, Nueva York.

# SPORTS FOR DEVELOPMENT AND THE ACTIONS OF CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS: THE CASE OF LOVE.FUTBOL, ITS APPROACH AND ITS COMMUNITY INTEGRATION PROCESSES FOR SUSTAINABILITY

Emilio Andrés Martínez\*

María de Ibarrola Nicolín\*\*

**ABSTRACT:** Sport for Development emerged at the dawn of the 21st century as a fundamental tool for generating social cohesion. International organizations, scholar researchers and other public actors have taken initiatives to coordinate efforts in harmonizing guidelines around the advantages offered by non-competitive sport. At the other end of the spectrum, NGOs work closely with vulnerable populations, using sport as a transformative means to promote inclusion, public health, and a culture of peace. The NGO love.fútbol is presented as a case study with a community-driven methodology for the transformation of their public sports spaces, articulating the use of local knowledge and training so that the community manages the sustainability of its sports space. Its analysis is presented as an example of the work of NGOs in the social movement of Sport for Development.

**Keywords:** *Sport for development, community, sustainability, knowledge, public Spaces.*

---

\* Posdoctorante adscrito a la convocatoria 2022-2024 (extensión a 2026) de becas de posdoctorado inicial del CONAHCYT. Este trabajo se realizó con apoyo directo del CONAHCYT.

\*\* Investigadora Emérita y tutora de esta investigación posdoctoral, adscrita al Departamento de Investigaciones Educativas del CINVESTAV.

**RESUMEN:**

El Deporte para el Desarrollo surge en los albores del siglo XXI como herramienta fundamental para generar cohesión social. Organismos internacionales, investigadores académicos y otros actores públicos han tomado iniciativas para coordinar esfuerzos en la armonización de directrices en torno a las ventajas que el deporte no competitivo otorga. En el otro extremo, las ONG<sup>1</sup> trabajan con cercanía a la población vulnerable utilizando al deporte como medio transformador para impulso de la inclusión, salud pública y cultura de paz. La ONG love.fútbol se presenta como estudio de caso con metodología centrada en las comunidades en el cambio de sus espacios públicos deportivos, articulando el uso de saberes locales y la capacitación para que la comunidad gestione la sostenibilidad de su espacio deportivo. Su análisis se presenta como un ejemplo del trabajo de las ONG en la corriente social del Deporte para el Desarrollo.

Sport has the power to change the world. It has the power to inspire. It has the power to unite people in a way that Little else does... Sport can create hope, where once there was only despair. It is more powerful than governments in breaking down racial barriers. It laughs in the face of all types of discrimination. (Nelson Mandela, 25 May 2000 at the inaugural Laureus World Sports Awards in Monaco)

**A) INTRODUCTION**

Among the diverse and profound problems arising from inequality are the barriers and exclusion regarding access to games and sports, which are fundamental rights of citizenship (Venegas, 2019; Coldeportes, 2018). The distribution of resources and budgets for public spaces dedicated to sports practice and investments in sports programs is influenced by socioeconomic policy designs, whether they stem from neoliberal or populist governments. These policies often prioritize the privileged socioeconomic strata, creating a trend that moves from the center to the social periphery, consequently excluding disadvantaged populations from their right to public health and community coexistence.

Public policies generate various externalities that result in the exclusion from access to sports and a healthy lifestyle. For instance, sedentary practices combined with poor eating habits contribute to obesity –particularly concerning

---

<sup>1</sup> Throughout the work, the reference of NGOs will be used, which refers to Civil Society Organizations (CSOs), as this type of philanthropic organizations are recognized in Mexico and for the purposes of support and development of vulnerable communities.

childhood obesity in Mexico— which can lead to hypertension and diabetes. Besides the sports and the corporal fitness are socially and economically-related to identities, class and cultural capital (Branz and Levoratti, 2017). Another risk in undeserved communities reflects that the lack of safe play areas and limited opportunities for social interaction can push children and adolescents to seek belonging in criminal groups or resort to substance abuse as a means of fulfilling their need for acceptance.”

In this context of SDP as a deliberate social space to inspire change and foster development, “Sport for Development and Peace (SDP) has been widely understood as the intentional use of sport and play to achieve non-sporting goals and outcomes” (Graeff, Šafaříková and Sambili-Gicheha, 2024, p. 1), some civil organizations, both in Mexico and globally, focus promoting healthy lifestyles through sports, physical activity, and play as formative practices for children, youth, and adults. “They use sport not in a competitive perspective but in a way that is conducive to the development of the participants, be it on a psychological and/or social level in particular” (Gadai, Ambrosini and Rioux, 2021, p. 2). Consequently, SDP emerges as a significant focus within the ecosystem of Non-Governmental Organizations (NGOs), serving as a means to promote positive outcomes that impact people’s lives through sports.

This ecosystem adheres to various perspectives, actor profiles, and interests that shape the SDP sphere. NGOs can serve as valuable assets when different stakeholders –including scholars, businesses, the public sector, and communities– collaborate to enhance the foundation of their programs and projects. NGO’s or practitioners (Gadai, Ambrosini and Rioux, 2021) contribute through their methods, abilities and knowledge of communities to configure the practices to empowering communities to create improved processes and outcomes while moving beyond dichotomies such as North-South or Theory versus Practice (Décarpentrie et al., 2024; Soares and Safarikova, 2024).

It is important to highlight the significant role of “the Community” in this work. The community’s identity understands that collective identity characteristics are formed and organized around shared interests, values, local knowledge, and symbols that are dynamic and not necessarily rooted in a particular geographic location. The methodology of NGO’s<sup>2</sup> creates

---

<sup>2</sup> NGOs implement programs and projects aimed at addressing the challenges faced by disadvantaged groups, utilizing systematic methodologies characterized by a deep understanding of the specific issues at hand. This comprehensive knowledge enhances their ability to adapt and stimulates community acceptance of their role as agents of change. While each NGO may present unique narratives reflecting diverse origins, the underlying heuristic framework supports the development of their methodologies, intervention processes, and management strategies. These frameworks are

opportunities for bringing people together, training them, and encouraging to use local knowledge around common goals.

[...] thus, we propose a foundational definition of community as a relationship that unfolds within a distinct social space, separate from ordinary time and the routines of daily life. In this space, the interactions among individuals are founded on a commitment to common interests and mutually beneficial reciprocity. (Osorio, 2023)

Among the objectives of this document is to highlight the crucial role of sport as a human activity that inherently fosters social exchange and promotes a culture of peace. Additionally, it aims to underscore the importance of NGOs as organizers of SDP programs that are closely aligned with the population's needs. This is further illustrated through a case study of the organization *love.fútbol* (LF), which employs an intervention methodology that transforms the physical context of community sports spaces (CSS). LF enhances the physical environment while promoting the sustainability of sports activities and improving facility conditions in underserved communities. Additionally, it provides training services focused on Sport for Development (SDP).

[...] As sport has evolved into an industry, it has diminished the inherent joy found in playing merely for the sake of the game...The experience of the game has transformed into a spectacle, featuring a small number of active participants and a vast audience of spectators. Football, once a game to be played, has become one of the most lucrative businesses worldwide, structured not to facilitate play but to hinder it. (Eduardo Galeano, 2015, p. 2)

## **B) SPORT AS A TOOL FOR SOCIAL DEVELOPMENT**

Modernist societies positioned sports as one of the expressions to showcase the archetype of a highly competitive human being and, in turn, to shape within them the symbols of increasingly developed societies. “Additionally, the United Nations (UN) included it in the reconstruction process in Europe after the Second World War and, as we will describe later, it played a role during the Cold War” (Svoboda and Safarikova, 2021, p. 483).

These showcases established a commercial and political connection with sports through significant sporting events. On one hand, they promoted mass

---

derived from practical learning experiences, peer model replication, and attentiveness to the needs of the communities.

participation and individual involvement, inviting viewers to experience the excitement vicariously from the comfort of their homes. On the other hand, they led to the commercial management of sporting myths, utilizing symbols such as team colors, logos, and idols. These elements of identity –incorporating aspects like city pride, stadium loyalty, and even mascots– successfully created a sense of collective belonging. (Giulianotti and Robertson, 2004) However, this commercialization carries the risk of inciting intense passions among fans, occasionally leading to behavior that may overflow into uncontrollable fervor<sup>3</sup>.

[...] there are many variables that influence whether a sport-based initiative may lead to positive outcomes, there is also the real danger that such initiatives may cause harm or damage. Negative outcomes of sport, especially when it takes place in a hypercompetitive manner, include aggression, violence and cheating... (Yamada and Sanders, 2022, p. 45)

Despite recognizing sport as a central element in the development of individuals and communities, especially in the context of citizenship, there remains a collective perception rooted in decades of viewing sport primarily as a spectacle. This perspective often leads to the understanding of sport as merely an extracurricular activity, a hobby, or even a luxury. As noted by Añorve (2021), “Sport has had difficulty being considered a legitimate and important object of study, as it has often been seen as a trivial activity, an unproductive endeavor, or a waste of time”.

Fortunately, the commercialization and negative externalities often associated with sport do not define its essence, nor do they overshadow its numerous positive attributes. Its practice requires only a shift in mindset; sport exists in the spirit of communities and individuals. This is why it is often referred to as a “game” –it acts as a bridge between the knowledge and skills developed through intuition or instruction, connecting adults and children alike. Engaging in sport can be as simple as making the decision to move beyond a sedentary lifestyle.

Sport is also an important enabler of sustainable development. We recognize the growing contribution of sport to the realization of development and peace in its promotion of tolerance and respect and the contributions it makes to the empowerment of women and of young people, individuals

---

<sup>3</sup> We call these football communities ‘self-invented virtual diasporas’ as they are forged from the global dispersal of club-focused images and products, and from the voluntaristic identification of individuals with club-related symbols and practices (Giulianotti and Robertson, 2004, p. 551).

and communities as well as health, education and social inclusion objectives. (UN, 2016, p. 10)

In the early decades of the 21st century, there has been an intensified effort to align conventions related to SDP as a formative tool. This movement has been promoted by international organizations, and some governments, along with a growing inclusion of academic studies and the dissemination of knowledge surrounding sport (Añorve, 2021; Svoboda and Safarikova, 2021).

The perspective of SDP as a catalyst for change is evident within the institutional framework that regards it as a critical element of global, regional, or national public policies. As Yamada and Sanders (2022, p. 44) state, “A policy does not guarantee anything, but policies help guide action and provide a foundation for change”.

[...] foster a global partnership for development. This is an essential step to achieve the objectives of the United Nations, and it can only be achieved if civil society, governments and international agencies are fully committed. (UN, 2003, p. 4)

In this integration, the significance of multi-actor collaboration is paramount. The interventions of NGOs in community SDP programs serve, as well as the structure of institutionalization of sport for development (Svoboda and Safarikova, 2021; Gadais et al., 2021; Decarpentrie et al., 2021), as the executing agencies within this ecosystem, working towards the achievement of Sustainable Development Goals (SDGs)<sup>4</sup> (UNDP, 2023; UN 2024). Due to their close ties with communities, NGOs leverage sport as a tool to strengthen a culture of peace and tolerance. Their initiatives also aim to create more inclusive cities and actively promote social action lines addressing climate change. “...Through community, faith and teamwork, and by implementing relevant local solutions, sport has a unique potential to inspire positive change towards a more sustainable future for people and the planet” (Common Goal and Football For the Future, 2024, p. 4).

---

<sup>4</sup> The Sustainable Development Goals (SDGs) were adopted by the United Nations in 2015 as a universal call to action aimed at ending poverty, protecting the planet, and ensuring that all people enjoy peace and prosperity by 2030. The 17 SDGs are interconnected; they acknowledge that progress in one area can influence outcomes in others, emphasizing the need for a balanced approach to social, economic, and environmental sustainability (UNDP, 2023).

Governments, NGOs<sup>5</sup>, and other stakeholders in the social sports sector are increasingly initiating collective activities that recognize sport as a human right (Venegas, 2019). In this context, NGOs engaged in the sports sector have redefined local physical activities to make them accessible to all groups and individuals, aiming to enhance the benefits derived from participation. “SDP is increasingly pursued by NGOs in partnership with government departments of education and health” (Kidd, 2008, p. 373). Additionally, some NGOs advocate for transforming public contexts, improving both sports infrastructure and community participation frameworks. This approach requires positioning sport as a socially constructive activity (Coldeportes, 2018, p. 7).

Initiatives aimed at development and peace often blend traditional formats with educational tools and social objectives that extend beyond mere sports achievements. In fact, some programs may prove challenging to implement in other contexts, highlighting that sport serves primarily as a starting point for these broader objectives. (Córdova, Segura and Islas, 2021, p. 94).

This approach stimulates interest in promoting a culture of sports among citizens, facilitated by organizations that harness this tool to promote social cohesion.<sup>6</sup> Conversely, collective action arises from communities, expressed through NGOs. Together, they form an organizational ecosystem that creates opportunities for inspiring human development.

British clubs began implementing occupational schemes for youth in the 1990s, utilizing football sessions and recreational activities for seniors, and more recently creating mixed spaces for girls and boys. Sheffield United embraced this trend in the early 2000s. In 2008, the club established a dedicated foundation aimed at raising funds and broadening its offerings, leading to the creation of the Sheffield United Community Foundation. (Segura, 2021, p. 9).

---

<sup>5</sup> The SDP projects organised by these NGOs may be based on local participants’ needs or, especially when there are other actors involved helping with financing, promotion or coordination, may follow the motives and interests of the involved stakeholders (Svoboda and Safarikova, 2021, p. 487).

<sup>6</sup> Various organizations focused on football for development (as well as other sports) contribute significantly to this ecosystem, showcasing important progress and diverse methodological approaches. Notable examples include love.fútbol, Fútbol Más, Proyecto Cantera, Get on the Bus, Sports Creative, Scholas, Más Sueños, Coaches Across Continents, Fútbol con Corazón, Tiempo de Juego, Colombianitos, Pazear, Gol de Letra, Starte, JUF, Girls United, She Wins, the Jugamos Juntas initiative, Street Soccer, Vibra León, Ratas Voladoras, Utopia, Natlik, and some many more which operate not only in Mexico but in various countries around the world.

Evidently, efforts ranging from citizen demonstrations, such as initiatives by neighborhood groups, to more structured programs led by NGOs are strengthened by this intentional approach of collaboration with institutional proposals from international agencies. This includes professional sports clubs that are aware of the SDP ecosystem, as well as private companies and foundations connected to NGO networks.

### **C) THE SYSTEMIC ROUTE**

The Sustainable Development Goals (SDGs) serve as a framework for guiding public initiatives and coordinating efforts related to these essential social policies (Soares E. and Safarikova S., 2024). Governments and international agencies actively promote these goals to foster a more equitable world. Within the framework of Sports for Development, the SDGs are leveraged as a robust foundation for designing public policy strategies that are both inclusive and consistent, fostering community development. “The first systematized actions in this domain emerged from the university agenda where they responded to the United Nations announcement in 2003 to declare 2005 as the year of Sports” (Giulianotti and Robertson, 2004; Kidd, 2008; Córdova, Segura and Islas 2021).

For now, the system is seen in two senses: on the one hand, the achievements and scope regarding policies related to the SDP contemplate a design from international organizations and the important role of scholars whose initiatives pass through some government agendas to be installed in public policy frameworks. While, on the other hand, the focus of NGOs is on the field of everyday actions, with the intrinsic challenges of the implementation of each program and its problematic contexts.

The case developed below is that of love.fútbol (LF), an NGO that constantly and proactively promotes the execution of its projects and programs for local development using sport as the central tool of change. LF has been chosen as the organization for this study due to three important characteristics:

1. Its NGO profile in the SDP segment,
2. The study is conducted in Mexico and extends to Brazil, even though LF is a global NGO with processes that are organic and adaptable to local contexts, and
3. It is an organization that emphasizes the role of the community at the center of its intervention processes and methodologies.

The study was carried out based on semi-structured interviews directed at: Global Operational Director (the COO), one of its Regional Managers and one of its Project Manager. On the other hand, the basis of the study of Community Networks (CN) was carried out with field observation and questionnaires applied to 51 volunteer members of these groups, five CN with 32 interviews in the Mexico City outskirts and four CN with 19 interviews in the metropolitan area of the city of Recife in Pernambuco, Brazil.

These communities attended by LF are underserved and typically face issues such as violence, drug-related problems, and inadequate distribution of public services. Although they have specific challenges within their context, a common trait is the lack of a safe place to play.

## **D) love.fútbol AS THE CASE STUDY**

Love.fútbol (LF) is an international non-profit organization dedicated to establishing safe environments for play and sports in underserved communities, particularly for girls, boys, and young people. This initiative is supported mostly by sponsorships from global or national brands, usually private companies, that are committed to corporate social responsibility efforts aimed at aiding the growth of marginalized communities.<sup>7</sup>

Driven by the goal of transforming community sports spaces and ensuring their sustainability, LF implements projects across various vulnerable communities worldwide. A public space can be rehabilitated when there is a recognized need for an inclusive and safe place for play. This might involve revitalizing pre-existing but poorly maintained infrastructure or build a new one from scratch.

Although the construction process itself may present numerous challenges, LF's primary challenges often lie in building the capacity of community members. LF relies on active community participation to bring these projects to life. After a new sports space is inaugurated, these members must be empowered to manage the facility, ensure its safety, and use it as a foundation for long-term community development.

---

<sup>7</sup> Although less frequent, LF also manages resources, support, and financing from foundations and governing bodies. Additionally, this includes the backing of allies and stakeholders such as legal services, financial advisors, architects, marketing teams, or pro-bono public relations agencies.

### ***D.1) love.fútbol: Its Mission and Beginnings***

Sport –like other forms of art, such as music or dance– is a communal experience. In its universality, it fosters connections among people; in its simplicity, it becomes a powerful tool for social change. The spaces where we play connect us with our peers and, in some way, with the broader world.

love.fútbol exists as an effort to ensure a place for all girls and boys to execute their passion for the game in a safe environment. Its mission is to maximize the potential of each community’s sports and play spaces to serve as an inclusive and sustainable catalyst for social impact. (love.fútbol, 2023)

### ***D.2) Its Achievements and Impact***

LF’s accomplishments encompass multiple dimensions, including organizational development, methodological enhancement, project expansion, and initiatives aimed at ensuring the organization’s sustainability. With its three offices in the United States, Brazil, and Mexico. Here’s a chart summarizing the key data points about LF’s projects and impact:

TABLE 1. LF METRICS (JUNE 2024)

| <b>Metric</b>                  | <b>Value</b>            |
|--------------------------------|-------------------------|
| Number of projects completed   | More than 90            |
| Number of continents involved  | 5                       |
| Number of countries involved   | 19                      |
| Number of languages engaged    | Over 40                 |
| Total volunteer hours          | More than 100,000 hours |
| Young people impacted annually | Over 70,000             |

It is important to highlight a couple of noteworthy examples of these evolving processes within communities:

In Olinda, Brazil, a Community Sport Space (CSS) called Rio Doce, constructed by LF (joint with its local partner Pazear), in a neighborhood plagued by violence where police and local authorities were noticeably absent. This project not only created a safe space for play but also established a new ZIP code for the community. Today, even taxis frequent the area, and the energy of the children has flourished there.

Additionally, improvements from LF projects have utilized high-quality recycled plastic materials and included features for capturing and storing rainwater. Meanwhile other initiatives also aim to reduce the carbon footprint by opting for alternative sands and materials instead of concrete in the base of artificial grass.<sup>8</sup>

### D.3) Three Central Objectives in LF's Mission

**Inclusive Access to the Game** LF aims to transform the physical state of public spaces using quality materials and, when possible, adopting practices and constructive elements that reduce the carbon footprint.

**Community Participation** Central to LF's methodology, community participation ensures that local volunteers are trained in project sustainability processes. This focus places the community at the heart of every phase of the project.

**Courts as Platforms for Local Change** LF views the courts as transformative spaces that spark broader social change. Once a Community Sports Space (CSS) is delivered, these communities are equipped to host programs, build alliances, and drive diverse improvement processes.

FIGURE 1.



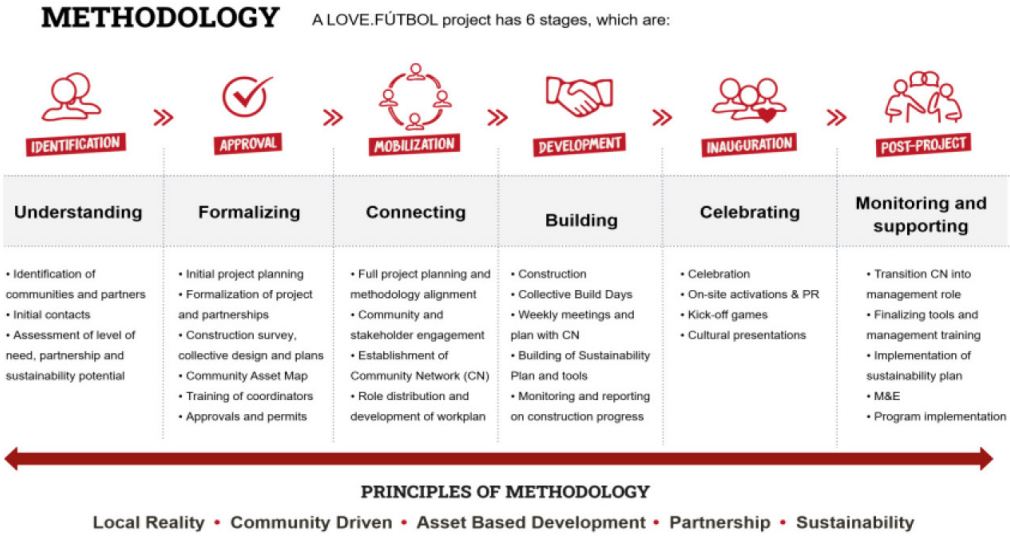
Source: Taken from the love.fútbol methodology, consulted in 2023.

<sup>8</sup> The effective practices and significant outcomes from love.fútbol can be detailed further in another article focused on those aspects.

### D.4) Phases of a LF Intervention Process

An ideal LF project spans between 6 to 8 months in duration. Projects are funded through the investment commitment of a corporate entity, foundation, or multinational organization. Once there is a financing and community of focus agreement, LF begins with the six-phase implementation of its methodology to achieve the previously indicated objectives.

FIGURE 2.



Source: Taken from the love.fútbol 2023 methodology.

### D.5) Objectives and Outcomes of Intervention

From a perspective grounded in the systematized theory of change, as an important theory to mapping “the central processes or drivers by which change comes about for individuals, groups, or communities...” (Gadai, Ambrosini and Rioux, 2021, p. 3); LF activates intentional training sessions for individuals and voluntary community groups. This trained cohort forms a collective and informal body known as the Community Network (CN). The CN oversees the sustainability of the Community Sports Spaces (CSS). Starting from the inauguration of the field, the CN’s responsibilities include coordinating its use and fostering greater interaction with groups inside or beyond the CSS through links and activations related to the SDP.

FIGURE 3. THEORY OF CHANGE SCHEME (MAYNE,2015) TO REPRESENT THE LF INTERVENTION

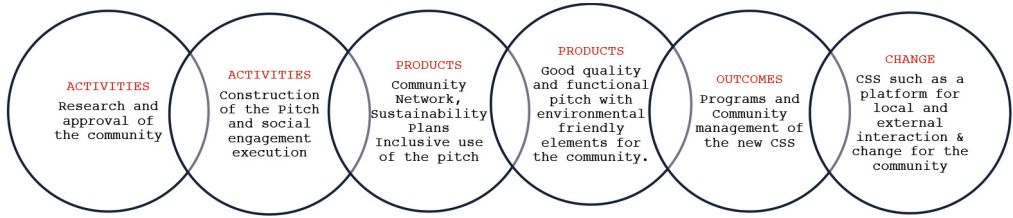


Figure 3 presents an intervention series and corresponding products or outcomes. In each case, various assumptions are foreseen, representing challenges to be overcome first by LF and later by the CN<sup>9</sup> from the inauguration of the field<sup>10</sup> onward.

The first objective of LF, ensuring access to the game, is achieved by executing actions spanning phases one to five of LF methodology, producing two key outcomes as detailed in Figure 3. The LF’s objective of placing the community at the center is interwoven throughout the project, with its intentional formation primarily occurring during phases three through five. The third objective, encouraging improvements and changes within the community, is focused on the long term and represented in phase six (Figure, 2). For this reason, the post-project phase begins shortly before the inauguration and extends over time, relying on the community and CNs for sustained impact.

## **E) COMMUNITY NETWORKS: THEIR ROLE AND CONCEPTUAL SPECIFICITIES IN A LOCAL PITCH**

From LF’s perspective, with its focus on Sport for Development (SDP), a local pitch’s empowerment through participation holds greater significance than merely providing access to the game. The term Communitarian Sport Space (CSS)<sup>11</sup> signifies more than a place to play; it integrates diverse sports, cultural, and social activities. It also includes various user groups and engages

<sup>9</sup> Among the various risks the following are noteworthy: reluctance from authorities to grant construction permits, claims to the space from community leaders or groups asserting ownership, criminal organizations misusing the space, challenges associated with conditions of land reconstruction, ongoing theft of tools and materials, climate-related issues, rising costs of materials during the process, and unrealistic expectations from sponsors.

<sup>10</sup> The post-project phase –phase six of the LF process– represents a significant methodological challenge in LF’s commitment to promoting the long-term sustainability of the field. The promise of change appears somewhat blurry unlike previous phases that involved clearly defined activities and deliverables, future changes will largely be shaped by the community itself.

<sup>11</sup> In this work, terms such as “court”, “CSS”, “pitch”, field, site and “space” may be used interchangeably.

stakeholders to sustain these activities and maintain the CSS's physical condition.

Recognizing that the CSS promotes sports and healthy practices, it could become an ideal platform for collective and social activities that cultivate community values such as inclusion, tolerance, public health, and a culture of peace. To achieve this, LF emphasizes two critical aspects following the renovation or construction of a pitch:

- The first one is identified with Socio-Sports Training Programs: These programs target children and young people aged 6 to 18, emphasizing sports practices with a *curriculum* designed to build technical skills while prioritizing values of citizenship over competition. LF secures sponsorships to implement these programs, carried out by specialist partners or LF's expert team.
- The second aspect poses the greatest challenge, as it relies on community volunteers to form the group known as the Community Network. Originally conceived as an informal body, this group will take charge of managing the CSS to ensure the effective use and preservation of the court.

In this context, it is essential to set objectives, plans, and implement communication strategies that nurture structured participation to attain sustainability. This initiative is groundbreaking as it consists of community volunteers, grounded in the LF methodology, and seeks to enhance the sustainability of the CSS. The CN will develop its own organization (activity system) through actions involving various community members and groups, a sort of division of labor among those groups, and networks beyond its initial scope, strengthening their knowledge to effectively fulfill management roles (Engstrom, 2001).

## **F) LOCAL KNOWLEDGE RELATED TO COMMUNITY NETWORKS (CN)**

In terms of love.fútbol local knowledge plays a pivotal role. LF offers various training sessions throughout its processes to equip and strengthen CN, enabling them to define deliberation mechanisms and operational rules. This empowerment allows the networks to manage and strategize around the CSS effectively.

In the initial stages of a renovated field's usage, it accommodates sports, cultural, and artistic practices, categorized as technical knowledge (TK)

–more related to the first objective of love.fútbol in Figure 1. Moreover, CN actions are structured with coordination of the system, recognized as management knowledge (MK)– related in some way with the second objective of love.fútbol–These two knowledge categories, TK and MK, help initiate processes and intentional goals focused on ensuring the space’s long-term sustainability. Consequently, planned interactions with diverse and external groups should be included, aiming for longer-term engagements to form sustainability knowledge (SK) –nurturing the third objective of love.fútbol–. (Cole, 1990 and 1999; Tarja, 2006).

For example, the installation of lighting on one CSS in a “dormitory outskirts” does more than just provide illumination; it creates a secure environment and encourages community relationship-building. This setup allows returning local workers to use the space at night, encouraging the formation of night sports tournaments. Although it may seem straightforward, achieving this requires consensus among nearby neighbors, users, local authorities, and, if possible, potential sponsors. This consensus-building is essential for developing a resilient and sustainable community space.

The analysis of the field study, combined with the surveys and interviews carried out, resulted in a proposal designed to enhance knowledge of CN. The proposal employs conceptual categories associated with ‘practical learning’ that are closely connected to the use of CSS, the knowledge gained, and the extent to which both physical and cultural artifacts are engaged.

Wartofsky, as referenced by Cole (1999), provides a framework for understanding how artifacts are used as representations of knowledge. His analysis characterizes these levels of artifact use in terms of their practical and collective interactions, ranging from everyday, technical, and systematic uses to more ideal applications (Tarja, 2006). By utilizing this framework, the proposal seeks to leverage these varying levels of interaction to strengthen the collective knowledge base and operational strategies of CN.

- ***Productive Use of Artifacts - First Level TK:*** This level emphasizes the practical application of artifacts, encompassing sports and cultural activities carried out in the field. For example, a CSS equipped with a high-quality playing surface can fulfill various functions. The flexible uses of this space and its limitations are shaped by a common understanding and shared knowledge among the participating groups, facilitating diverse and creative engagement with the new context.
- ***Understanding Intangible Knowledge - Second Level MK:*** This level focuses on acknowledging the intangible elements inherent in physical artifacts. By introducing socio-sports training programs a broader range

of groups can be involved. These programs enrich management and organization –division of labor–, improving productive interactions among users on the court. Through these initiatives, the CN learns to appreciate and leverage the less visible knowledge.

- ***Configuration and Community Development - Third Level SK:*** At this stage, the emphasis is on creativity and design, imagining scenarios for long-term community enhancement and transformation. Grounded in innovative ideas and developmental goals, these configurations strive for the collective benefit of the diverse user groups. This level emphasizes strategic foresight and planning to ensure sustainable growth within the community in the CSS.

Wartofzky calls these imagined worlds tertiary artifacts. He remarks that such –possible worlds– provides candidates for conceivable change in existing practices. Such imaginative artifacts, he suggests, can come to color the way we see the actual world, acting as tools for changing current praxis. (Cole, 1999, p. 91)

These levels of knowledge work together to create a complete strategy for using and understanding artifacts in a CSS. This holistic approach enriches our collective knowledge, helping us to achieve community objectives efficiently.

## **G) FIELDWORK RESULTS: WEIGHTED<sup>12</sup> RESPONSES TO THE QUESTIONNAIRES**

A significant achievement of the LF methodology is the establishment of CNs as crucial advocates for sustainability. This approach encompasses training designed for CN members to provide them with essential skills and knowledge. However, the investigation uncovered some weaknesses within the structure of these networks, specifically highlighting challenges encountered in the formation and functioning of CNs.

Below are some inferences related to the results of the fieldwork. The linear weighting presents three categories of knowledge: Solid Knowledge (SK), Medium Knowledge (MK), Fragile Knowledge (FK) and Dispersion (D). These have been weighted and are presented in the next tables, three in Table 2 and two in Table 3.

---

<sup>12</sup> “Linear weighting” refers to a method of assigning weights to items or responses in a straightforward, proportional manner. In this approach, each item is given a weight based on its importance or relevance, and these weights are typically applied linearly across a range.

### ***G.1) Structure of the RC***

This body named the Community Network gains relevance as an organ that proves to be an innovation for the communities. This represents an opportunity area for the methodology and training processes of LF, since knowledge of its structure and of the CN itself is fundamentally important for organizing the activities of the CSS.

Responses about the CNs' structure show wide dispersion, indicating fragile foundations in the profile and identity of CN members within communities. This hinders organization due to a lack of self-recognition of their roles.

Although CNs serve as community leadership in the new CSS, LFs communication to network members has been not intentionally directed. It is advisable to design and implement a training strategy, including symbolic incentives, to better support and recognize these volunteer members to improve the MK of this group.

### ***G.2) About your CN***

Unlike previous questions, this kit focuses on everyday actions within the Community Sport Space (CSS). Responses show some clustering, reflecting a relatively consistent understanding among CNs. The most tangible knowledge relates to first-level knowledge TK (Cole, 1999; Tarja, 2006), tied to familiar artifacts and daily life, which supports easier communication.

Even lower-rated aspects, like relationships or CN functions, show agreement. Overall, CN knowledge is strong in executing sports-related activities using familiar tools or TK but becomes less visible when involving other actors and the scope of management goes beyond the CSS.

TABLE 2. RESULTS OF QUESTIONNAIRES ABOUT STRUCTURE, KNOWLEDGE OF MY CN AND THE COMMUNITY FIELD

|   |  | SK | MK | FK | D |
|---|--|----|----|----|---|
|   | Total weighting: RC structure                              | 1  | 1  | 1  | 6 |
| 1 | Functions in the CN  | 0  | 0  | 0  | 1 |
| 2 | If the regulations are known by you                        | 0  | 0  | 0  | 1 |
| 3 | Do you think there are clear rules for the members         | 0  | 0  | 0  | 1 |
| 4 | Inclusive process of forming rules                         | 0  | 0  | 0  | 1 |
| 5 | Whether cooperation is promoted through the regulations    | 0  | 0  | 0  | 1 |
| 6 | Size of the community network (CN), profiles, and groups   | 0  | 0  | 1  | 0 |
| 7 | Age of the CN  | 1  | 0  | 0  | 0 |
| 8 | Frequency and mode of meetings                             | 0  | 1  | 0  | 0 |
| 9 | Spirit of cooperation in the CN                            | 0  | 0  | 0  | 1 |
|   | Total weighting: Information about your CN                 | 3  | 3  | 1  | 0 |
| 1 | Are you a member of the community network (CN)             | 1  | 0  | 0  | 0 |
| 2 | How many members integrate your CN                         | 1  | 0  | 0  | 0 |
| 3 | Which are the most important functions of the CN           | 0  | 0  | 1  | 0 |
| 4 | Approximate number of organizations nearby the CSS         | 1  | 0  | 0  | 0 |
| 5 | How many organizations are connected with the CN           | 0  | 1  | 0  | 0 |
| 6 | Members' capacity for association with other organizations | 0  | 1  | 0  | 0 |
| 7 | Highlight the capacities of the CN members                 | 0  | 1  | 0  | 0 |
|   | Total weighting: About your field                          | 4  | 1  | 0  | 0 |
| 1 | What was happening in that space before the renovation     | 1  | 0  | 0  | 0 |
| 2 | What are the opportunities brought by the renovated field  | 1  | 0  | 0  | 0 |
| 3 | What community opportunities it generates                  | 1  | 0  | 0  | 0 |
| 4 | Is there a clear plan for the development of the field     | 0  | 1  | 0  | 0 |
| 5 | Trust and atmosphere among the CN members                  | 1  | 0  | 0  | 0 |

### G.3) *The Court*

The court, transformed by LF into a safe CSS, offers new opportunities for children and the wider community to play. Group responses consistently highlight the contrast between past uses and current potential.

Table 2 shows the highest ratings, emphasizing everyday knowledge and collective aspirations for the space. This shared vision forms the basis for LF to foster collective knowledge and coordinated action within the community. Collective vision involves the SK in some way and goes through the TK either going from the everyday behavior toward what is achievable as a group

–collective action (Habermas, 2021)– triggering knowledge that can be grouped, communicated, and generate more consistent actions within an activity system in the context of a CSS.

#### ***G.4) Expertise***

Included in the Table 3 shows no clear trends in CN responses, though some initial similarities appear in response dispersion. When asked about key leadership within CNs, answers are widely varied, indicating leadership exists but is not highly valued or seen as essential for CN development.

There is low awareness of these leaders' contributions to community well-being, despite possible other interests. However, medium to strong recognition exists for emerging new leadership, which is more positively valued.

This presents an opportunity for LF to promote knowledge-building initiatives that complement local leadership, supporting training and monitoring within the RCs.

#### ***G.5) Local Knowledge***

Table 3 includes initial responses about individual CN members' knowledge and contributions. While contributions vary, combining their knowledge can strengthen local changes through the CSS, supported by trust and closeness.

However, achievements, training, and connections with other groups receive low ratings. Members recognize their context and proximity but have made little effort to improve training or strengthen relationships inside their CN, a trend consistent across all CNs that were chosen for answering the questionnaires.

TABLE 3. GROUPED WEIGHTING OF RESULTS FROM TWO QUESTIONNAIRES ABOUT EXPERIENCE AND LOCAL KNOWLEDGE AND TRAINING

|   |  | SK | MK | FK | D |
|---|--|----|----|----|---|
|   | Total weighting: Expertise of RC members   | 3  | 0  | 1  | 4 |
| 1 | Leadership works toward the group's focus  | 0  | 0  | 0  | 1 |
| 2 | Leadership possesses qualities and knowledge that guide others   | 0  | 0  | 0  | 1 |
| 3 | Leadership has a good understanding of the RC's structure and organization   | 0  | 0  | 0  | 1 |
| 4 | These leaders have good knowledge of the community and of sports, cultural, and social groups                            | 0  | 0  | 0  | 1 |
| 5 | Our leading member has political interest but primarily works for the community  | 0  | 0  | 1  | 0 |
| 6 | How many RC members would you consider experts with community knowledge who can guide efforts to strengthen the network? | 1  | 0  | 0  | 0 |

TABLE 3. CONTINUATION

|   |  | SK | MK | FK | D |
|---|--|----|----|----|---|
| 7 | How many do you consider have good ties and contacts at an intermediate level?     | 1  | 0  | 0  | 0 |
| 8 | How many members do you consider well-intentioned but still learning?              | 1  | 0  | 0  | 0 |
|   | Total weighting: Knowledge and training for the RC                                 | 2  | 1  | 2  | 1 |
| 1 | What types of knowledge do you think predominate among the RC you belong to?       | 1  | 0  | 0  | 0 |
| 2 | Of all the RC members, what percentage do you think are the least participative?   | 0  | 1  | 0  | 0 |
| 3 | Do you believe friendship and trust ties will allow the RC to endure for how long? | 1  | 0  | 0  | 0 |
| 4 | Since the Community Network (RC) was formed, we have had concrete achievements     | 0  | 0  | 0  | 1 |
| 5 | Types of training based on the formation of the RC                                 | 0  | 0  | 1  | 0 |
| 6 | Achievements and links with other organizations                                    | 0  | 0  | 1  | 0 |

## H) ANALYSIS OF CN: STRENGTHENING AND CONTRIBUTION TO THE SUSTAINABILITY OF A CSS

The review of the CN arising from a love.fútbol project focuses on their group profile as a voluntary and community body that oversees sports and social activities in the new pitch. Additionally, it considers their role as potential advocates for the sustainability of the CSS, aimed at creating more opportunities for change and fostering community development.

The exploration of the conditions, means, and structures involved in forming CN reveals several challenges encountered by LF in its projects<sup>13</sup>. These challenges are often rooted in the varied realities faced during the implementation of each initiative.

Pedro Leal, a Regional Manager at LF, highlights that “the diverse profiles of community members and the conditions under which training occurs are not always ideal. The use of virtual media, for example, can be ineffective, particularly for community members lacking the necessary technological skills. (Pedro Leal, interview, March 2024)

<sup>13</sup> Fifty-one people from the CNs answered the five sets of questionnaires. Members came from 5 CNs in Mexico and 4 in Brazil. The analysis method was based on linear weighting, assigning different values to the responses focused on the knowledge that members have regarding their own pitch, the structure of their own community network, the expertise of their members, the basic information of their community network, and the knowledge created within their own CN.

The training moments are not explicitly defined within the implementation process; rather, the training takes place during the execution of other milestones, such as the activities of field construction or social mobilization of the project.

“It is a concept that appears beautiful in theory; however, its practical implementation is far more intricate. Recognizing that each community has its unique characteristics and that local realities demand tailored solutions has always resonated with me. Local-reality local-solutions, I have always liked that. This means that regardless of the techniques you have, independent of the planning guide, it means that you have to vary a lot and adapt to the community that you have and that will have an impact on the results that you are looking for. (Fabiola García, LF Project Manager, interview in March 2024).

The analysis of the formation of CNs reveals several factors that contribute to weak structuring, affecting their effectiveness and sustainability:

- Unclear timelines for establishing the structure of the CN during the project.
- Insufficient training conditions, making it challenging to concentrate on the content.
- Lack of materials tailored to the language types, conducive environments, and flexible schedules needed for a diverse community, and member profiles.
- The objectives and personal interests of CN members regarding the new space do not fully align during the training process.
  - The importance of the CN as the core body of the post-project is not determined and clarified, even from the LF methodology regarding:
    - o The complexity of this group in their creation and their practices as CN.
    - o The appropriate environment for the development and integration of local knowledge.
    - o The need to equip the CN with an organizational profile and establish its activity limits, scope, and systemic interaction with the outside.

These shortcomings are not deliberate on the part of LF; they stem from a lack of resources, time constraints, and the inherent inertia of projects that prioritize the physical transformation of spaces and community mobilization.

There is a limited margin of time and resources available for aligning, training, planning, and reflecting on the CN. The complexity of the CN as an entity, along with the significance of its role in the sustainability of the CSS, underscores the necessity for more flexible processes in its formation and integration. The outcome of the research materializes in a training proposal based on a series of courses and more visual tutorials that can be distributed through social media.<sup>14</sup>

Among the components analyzed, the good news is that there is indeed knowledge circulating and being put into practice within the CNs. Although the structured Management Knowledge (MK) of a CN could be recognized as precarious, the trust and potential participation, as well as the knowledge that members have about their immediate environment more identified as Technical Knowledge, can represent an opportunity for them and their performance in the sustainability process of the CSS.

Establishing the foundations of the organic identity of a CN seems to be an important measure given the low weightings in these areas, to understand the enrichment that can occur from solid knowledge related to these aspects, as well as the best ways to trigger the circulation and strengthening of ties of trust and cooperation among the members.

## D) FINDINGS AND FINAL REFLECTIONS

Interviews with LF project managers and an analysis of questionnaires from CN members reveal that the current relationship with CN formation lacks intentional training programs regarding their roles and missions. While these volunteer groups within CN gain a general understanding of their functions—such as maintenance, fundraising, scheduling, and communication—they often lack self-awareness of their own capabilities and do not have clearly defined scopes and boundaries for their organization. This knowledge is essential for effectively connecting Sports for Development and Peace (SDP) activities with systemic community collaboration.

It has been mentioned so far that the CN involves the natural complexities of their own model as a Complex Associative System (CAS)<sup>15</sup> developed in a

<sup>14</sup> The explanation of these training instruments exceeds the scope of this document; therefore, a more in-depth explanation is expected to be provided in another article focused on training and strengthening knowledge through intentional training and practical learning.

<sup>15</sup> Here are some key characteristics that define them as CAS: A) CN operate without a central authority, enabling diverse input and collaborative decision-making processes. B) This mentioned autonomy provides a flexible adaptability, these networks can evolve to meet changing needs and circumstances. C) Inside this informal organ the interdependence of the Members rely on one another for resources, information, and support, forming a web of relationships that enhances collective problem-solving. D) Interactions within the network can lead to the emergence of new patterns and innovative solutions for community issues. E) They are deeply influenced by the local culture and environment, which

community sports space. It is understood, then, that before the transformation of a site, individuals and sports groups in that territorial space orbit in a disarticulated manner, or at least not fully aligned with the SDP perspective. Therefore, the change of the CSS inherently triggers the gathering of groups, meaning it begins to generate the integration of the community among them.

The application of knowledge and artifacts at the level of Technical Knowledge (TK) becomes clear when a field is adopted for regular sports activities, which are enhanced through ongoing practices. The TK encompasses knowledge that is developed and cultivated within local contexts, while also incorporating influences from other groups and regions. This is evident in the diverse sports disciplines that blend new artifacts and spatial boundaries.

Meanwhile, the MK promote coexistence among the disciplines, shaping an organized system for greater inclusion and tolerance. The potential of the CNs becomes evident as they begin to coordinate diverse groups and implement more intentional programs focused on SDP. This microenvironment introduces another layer of complexity, requiring interactions with external organizations, allowing the activity system of their CSS to coexist with other systems, installing activities that promote the inclusion and sustainability of the CSS.

The third level of knowledge and artifact utilization (Wartofzky, 1979 in Cole, 1999) appears to be only vaguely defined, manifested in the disparate good intentions of the CN members. Occasionally, they achieve significant accomplishments that surpass the context of the CSS. However, in general, there is little connection between the practical task of the TK, the execution of management activities by the MK, and even less so during the planning and implementation of activities aimed at interacting with other groups to foster a wider perspective on sustainability concerning SK.

In accordance with LF's methodology, which concretely triggers the interactions of CNs with stakeholders, other agents and external communities with a focus on building more equitable societies. The proposal for intentional training in Sustainability Knowledge, recommended by this research, transcends because it is integrated into the vision of continuity and development of the CSS and community ties.

This research led to a training program, including courses and tutorials, designed to strengthen the LF methodology. By practically integrating the local knowledge of Community Network members, this program enhances coordinated training throughout the LF project, promoting long-term sus-

---

shapes their structure and operational dynamics. F) Elastic Membership: The network exhibits flexibility in terms of membership, making it easy for individuals to join or leave, accommodating changing needs and contexts (Luna and Velasco, 2009).

tainability and embedding Sport For Development and Peace as a core element of community change.

### *H.1) Final Thoughts*

Sport for Development (SDP) as a tool has immense potential to drive positive change in Community Sports Spaces (CSS). In the work of the NGO love.fútbol, its methodology centers on creating safe play spaces for the undeserved communities, particularly benefiting youngpeople.

LF articulates its processes by involving community members from the initial phases and through of projects. The axis of the CSS's sustainability hinges on the harness of local knowledge and the training and formation of a group of volunteers organized within an CN. This sustainability, in turn, provides the opportunity to use the pitch as a platform for developing groups that enhance community connections through activities related to SDP social sphere.

A substantial contribution have been made to connect the structuring activities (Giddens, 1987) of community and civil society organizations to the intitutional (for instance sports for diplomacy) and corporative or government initiatives to achieve Sustainable Development Goals (SDGs).

Specifically Goal 10, "Reduced Inequalities," and Goal 11, "Sustainable Cities and Communities" for this case. Additionally, an examination of the various specifics of LF projects reveals a consistent alignment with other Millennium Development Goals, including Goal 3, "Good Health and Well-being," Goal 5, "Gender Equality," and "Climate Action".

Finally, this proposal to strengthen the CNs focuses on love.fútbol's perspective of sport as a tool for transformation with a community approach. LF emphasizes the implementation of actions for integrating change in safer physical contexts for everyone and redefines collective activities in their sports and community training practices. Therefore, the CSS becomes an attractive factor for the potential changes in the current coexistence system, leading to improvements and benefits in the areas of inclusion, tolerance, and a culture of peace for the communities through SDP perspective.

## REFERENCES

- Añorve, Daniel (2021). Un acercamiento a la sociología del deporte y al deporte para el desarrollo y la paz (SDP). In *Experiencias de deporte para el desarrollo y la paz: claroscuros globales y locales*. Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno; Universidad de Guanajuato-Campus Guanajuato pp. 17-71; México.
- Branz Juan and Levoratti Alejo (2017). Cuerpo, identidad y deporte. Un estudio comparado entre jugadores de Rugby y estudiantes del profesorado *en Educación Física. Bajo Palabra. Revista de Filosofía II Época*, 16, 29-37.
- Cole, Michael (1990). Context, modularity, and the Cultural Constitution of Development. Paper presented at the Biennial Conference on Human Development (11th, Richmond, VA, March 29-31, 1990).
- Cole, Michael (1999). Cultural psychology: some general principles and concrete example. In *Perspectives on activity theory*; Cambridge University Press; UK.
- Common Goal and Football for the Future (2024). Fields of change: sustainability handbook for sport for good organizations. Consulted during Nov 2024. <https://footballforfuture.org/fieldsofchange>
- Córdova Mauricio, Segura Fernando and Islas Adriana (2021). El Deporte para el Desarrollo y la Paz: la experiencia de FUDELA en Ecuador. In: *Experiencias de deporte para el desarrollo y la paz: claroscuros globales y locales*. Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno; Universidad de Guanajuato-Campus Guanajuato; pp. 93-108. México.
- Décarpentrie Laurie, Graeff, Billy; Šafaříková, Simona; Cherurbai Sambili-Gicheha, Lin. (2021). South-North Research Collaboration to Support Local NGO Work in Madagascar on a Sport for Development Project. *Routledge Handbook of the Global South in Sport for Development and Peace / Edited by Billy Graeff, Simona Šafaříková and Lin Cherurbai Sambili-Gicheha*. N.Y. Edición de Kindle.
- Décarpentrie, L. et al. (2024). Extracurricular activities as a way to foster development for youth living in an extreme context: a basic psychological needs perspective in Madagascar. *Curr Psychol*. <https://doi.org/10.1007/s12144-024-06984-5>
- Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre [COLDEPORTES]. (2018). Política pública nacional para el desarrollo del deporte la recreación, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre hacia un territorio de paz 2018-2028. Bogotá.
- Gadais Tegwen, Varela Natalia, Soto Victoria, Vinazco Sandra and Garzon Mauricio (2024). Factors Associated

- Description of Colombian Youth Experiences Throughout a Sport for Development and Peace Programme: Walking from a Local Bogotá Community to the Olympic Games. En Title: *Routledge handbook of the global south in sport for development and peace*/ Edited by Billy Graeff, Simona Šafaříková and Lin Cherurbai Sambili-Gicheha. N.Y. Edición de Kindle.
- Gadais, T., Ambrosini, B. F., & Rioux, M. A. (2021). *Proposal of milestones to map and understand the uses of 7 sport for development and peace*. <https://doi.org/10.31236/osf.io/rjvcf>
- Galeano, Eduardo (2015). *El fútbol a sol y sombra*. Siglo XXI editores. México, D.F.
- Giddens Anthony (1987). *Las nuevas reglas del método sociológico: Crítica positiva de las sociologías comprensivas*. Amorrortu. Bs. As.
- Giulianotti Richard and Robertson Roland (2004). The globalization of football: a study in the glocalization of the ‘serious life’. *The British Journal of Sociology* 55(4).
- Graeff, Billy; Šafaříková, Simona; and Sambili-Gicheha Cherurbai (2024). Introduction. *Global South Voices on Sport for Development and Peace*. En Title: *Routledge handbook of the global south in sport for development and peace*/ Edited by Billy Graeff, Simona Šafaříková and Lin Cherurbai Sambili-Gicheha. N.Y. Edición de Kindle.
- Kidd, Bruce (2008). A new social movement: sport for development and peace. *Sport in Society*, 11: 4, 370-380. DOI: 10.1080/17430430802019268. <http://dx.doi.org/10.1080/17430430802019268>
- Lemke Wilfried (2016). The role of sport in achieving the sustainable development goals. *UN Chronicle*, 53 (2), 6-9. DOI: <https://doi.org/10.18356/7260830a-en>
- López-Cózar, Cristina; Priede, Tiziana and Del Arco Juan (2015). La empresa social: experiencias innovadoras a través del deporte. *Revista de Estudios Cooperativos*, 119(septiembre-diciembre), 107-131 Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales Madrid, España.
- love.fútbol.org (2019). LF\_M&E Overview. Consultado en julio 2023. <https://docs.google.com/document/d/1wsMcm s5CJZQaFZ2RK615lDcHu372KNNn/edit>
- love.fútbol.org (2023). Sitio web oficial. Consultada en julio del 2023. <https://www.lovefutbol.org/>
- Luna Matilde y Velasco José Luis (2009). Las redes de acción pública como sistemas asociativos complejos: Problemas y mecanismos de integración. *REDES-Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, 17(4), <http://revista-redes.rediris.es>
- Mandela, Nelson (25 May 2000). Speech at the inaugural Laureus World Sports Awards in Monaco. :<https://speakola.com/sports/nelson-mandela-laureus-lifetime-achievement-award-2000>
- Mayne, John (2015). Useful Theory of Change Models. *Canadian Journal of Program Evaluation*. *La Revue cana-*

- dienne d'évaluation de programme 30*. 2(Fall / automne), 119-142. DOI: 10.31-38/cjpe.230
- Osorio Pérez, Oscar (2023). El concepto de comunidad en los proyectos de intervención comunitaria: disonancias, opacidades y rupturas. Universidad Autónoma de Tlaxcala. Facultad de Trabajo Social. *Alteridades*, 33(65), 61-72 <https://doi.org/10.24275/uam/izt/dcsh/alteridades/2023v33n65/>
- PNUD (consultada en agosto 2023). Rumbo al 2030, Acelerar El Progreso de Los Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://www.undp.org/es/rumbo-al-2030-acelerar-el-progreso-de-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible>
- PNUD (consultada en agosto 2023). Rumbo al 2030. Acelerar el progreso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible [https://www.undp.org/es/rumbo-al-2030-acelerar-el-progreso-de-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible?gclid=CjwKCAjwseSoBhBXEiwA9iZtxl9baetts21Ckq1-AP3QmU24CwhQfy9cTcV2zW-82pyAUjRsDVt-AIBoCB3EQAvD\\_BwE](https://www.undp.org/es/rumbo-al-2030-acelerar-el-progreso-de-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible?gclid=CjwKCAjwseSoBhBXEiwA9iZtxl9baetts21Ckq1-AP3QmU24CwhQfy9cTcV2zW-82pyAUjRsDVt-AIBoCB3EQAvD_BwE)
- Segura Millán Trejo, Fernando (2021). Seguridad, organización y acciones comunitarias en el fútbol inglés: observaciones de campo. *Boletín 6 del Centro de Investigación y Documentación para el Fútbol*. Ministerio de Deporte, Colombia. Memorias del Foro Internacional de Seguridad y Convivencia en el Fútbol 2021, pp. 8-19.
- Soares Moura Eva and Safarikova Simona (2024). Researchers' Positionalities in Sport for Development: 'Global North', 'Global South', but What is In-Between? In Title: Routledge handbook of the global south in sport for development and peace/ Edited by Billy Graeff, Simona Šafaříková and Lin Cherurbai Sambili-Gicheha. N.Y. Edición de Kindle.
- Svoboda Arnost and Safarikova Simona (2021). Sport for development in international relations. *Politics in Central Europe 17*(3). DOI: 10.2478/pce-2021-0020
- Tarja, Susi (2006). Tools and Artefacts: Knowing 'Where-from' Affects their Present Use. Proceedings of the Annual Meeting of the Cognitive Science Society. California digital library. University of California. <https://escholarship.org/uc/item/0gm580d5>
- UNICEF (2003). Deporte para el desarrollo y la paz: hacia el cumplimiento de los objetivos del desarrollo del milenio. Naciones Unidas.
- United Nations (2024). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable development. Department of Economic and Social Affairs; Sustainable Development. <https://sdgs.un.org/publications/transforming-our-world-2030-agenda-sustainable-development-17981>
- Venegas Álvarez, Sonia (2019). El derecho fundamental a la cultura física y al deporte: un derecho económico, social y cultural de reciente constitucionalización en México. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 41(julio-diciembre). Universidad Nacional Au-

tónoma de México, IIJ-BJV, 2019.  
[https://revistas.juridicas.unam.mx/  
index.php/cuestiones-constitucionales/  
issue/archive](https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/issue/archive)

Yamada and Sanders (2022). Bridging the divide in sport and sustainable development: a guide for translating policy into practice and effective program management.ed. JSC. Tokio.

Yrjö, Egeström (2001). Los estudios evolutivos del trabajo como punto de referencia de la teoría de la actividad: el caso de la práctica médica de la asistencia básica. In Chaiklin y Leave, comp. Estudiar las prácticas: perspectivas sobre actividad y contexto. Amorrortu, Buenos Aires.

# DEBATES CONTEMPORÁNEOS SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CAPACIDADES ESTATALES, GOBERNANZA Y SOSTENIBILIDAD EN LA AGENDA 2030

José Daniel Sousa Oliva

La implementación constituye la fase más compleja y decisiva del proceso de las políticas públicas. Su complejidad se debe a la interacción de dinámicas políticas, organizacionales y decisionales, atravesadas por múltiples intereses y motivaciones de actores de distintos niveles. Más que una simple ejecución de decisiones previamente establecidas, la implementación implica traducir objetivos gubernamentales en acciones concretas, enfrentando desafíos asociados con la capacidad institucional, la coordinación intergubernamental y la interacción entre actores.

Pese a su centralidad, esta etapa suele ser subestimada frente al diseño y la evaluación de programas (Cortázar, 2007), pues mientras el diseño define la arquitectura de la intervención y la evaluación mide resultados e impactos, la implementación apenas se concibe como un proceso meramente técnico-administrativo. Sin embargo, es precisamente aquí donde emergen una serie de dificultades que comprometen el éxito de una política pública y de ahí el surgimiento de interrogantes fundamentales tanto para los policy makers como de los estudios de la disciplina: ¿por qué políticas con diseños sólidos fracasan?, ¿de qué depende su efectividad? La respuesta no es sencilla y depende de la combinación de múltiples factores para elaborar un argumento explicativo, y como advirtió Hargrove (1975), la implementación continúa siendo el “eslabón perdido” de la cadena causal.

Desde una perspectiva analítica, la implementación puede entenderse como el proceso que vincula las intenciones gubernamentales con el desempeño efectivo, transformando insumos en resultados (Hupe, Hill, 2017 y May, 2017). Su complejidad deriva de la interacción entre múltiples actores y de secuen-

cias de acción aparentemente simples que dependen de cadenas recíprocas de decisiones.

En el nivel operativo, Lipsky (1980) introdujo el concepto de *street-level bureaucracy*, mostrando cómo los funcionarios de primera línea ejercen una discrecionalidad significativa que puede reconfigurar los objetivos originales de las políticas públicas. Este enfoque subraya que la implementación ocurre en la práctica cotidiana del Estado, particularmente en la interacción directa con la ciudadanía.

A partir de estas contribuciones iniciales, el interés académico por este campo ha crecido de forma sostenida. Winter (2017) identifica tres generaciones de estudios: una etapa exploratoria en los años setenta; una segunda centrada en modelos *top-down* y *bottom-up*; y una tercera orientada a análisis comparativos y pruebas empíricas. Las agendas contemporáneas tienden a integrar estas aproximaciones mediante diseños metodológicos mixtos.

En este marco, el presente dossier titulado “Implementación de políticas públicas, debate contemporáneo” abierto para un periodo bianual (2025-2026), busca contribuir al debate a partir de una categorización alternativa de los estudios sobre implementación. Rescata 1) las premisas clásicas que dan soporte a los desarrollos teóricos posteriores; 2) los aspectos de gestión (rutinas, procesos, habilidades gerenciales); y 3) los aspectos políticos (lucha de poder, dominación, imposición de agendas particulares). Estas divisiones resultan especialmente relevantes en el paradigma de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, que ha transformado la identificación de problemas públicos, el diseño y la implementación de programas desde una perspectiva de derechos humanos y sostenibilidad, con énfasis en lo local, aunque ello implique importantes desafíos de capacidades institucionales (PNUD, 2022; 2024).

Aunque el estudio sistemático de la implementación de políticas públicas suele situarse convencionalmente a partir del trabajo clásico de Pressman y Wildavsky (1973), quienes aportaron a la literatura el argumento que entre mayor sea la cadena causal mayor serán los desafíos para implementar las rutas de intervención, existen contribuciones previas como las de Martha Derthick (1972), quien analizó empíricamente el fracaso del programa federal *New Towns In-Town*, evidenciando problemas de coordinación intergubernamental, capacidades administrativas limitadas y tensiones entre diseño institucional y ejecución local. Su estudio mostró cómo la debilidad administrativa y la falta de coordinación intergubernamental limitan los resultados de las políticas.

La segunda perspectiva que destacamos es el enfoque gerencial, las fallas de implementación se explican a partir de procesos organizacionales y rutinas administrativas. Autores como Elmore (1980), Hood (1995, 2000) y Barzelay y Velarde (2004) enfatizan la gestión por resultados, los incentivos, el apren-

dizaje organizacional y la creación de valor público. Chun y Rainey (2005) agregan que la ambigüedad en los objetivos institucionales constituye un factor central del fracaso, junto con variables asociadas al desempeño organizacional.

Complementariamente, el enfoque de *la viabilidad política* concibe la implementación como una extensión del proceso político. Bardach (1977), Meltsner (1993) y Rein y Rabinovitz (2017) muestran cómo la interacción estratégica entre actores, la formación de coaliciones y las tensiones entre racionalidades técnicas, legales y políticas condicionan los resultados de las intervenciones públicas. Desde esta perspectiva, el éxito depende tanto de la consistencia técnica como de la capacidad para gestionar conflictos y sostener apoyos en contextos de gobernanza compleja.

Con base en este entramado teórico, para este dossier se han priorizado contribuciones orientadas al debate conceptual, estudios de caso, análisis comparativos y aplicaciones metodológicas, así como trabajos que desarrollen teorías parciales mediante enfoques mixtos. El objetivo es aportar mayor claridad conceptual y profundizar en la comprensión del carácter complejo de la implementación de políticas públicas.

En este primer corte (trabajos enviados y aceptados durante 2025) se presentan artículos que analizan la implementación de las políticas públicas en el contexto de la Agenda 2030, la cual ha implicado una serie de desafíos no solo para el diseño, sino –y sobre todo– para la fase de implementación. Este nuevo paradigma de la Agenda 2030 requiere capacidades institucionales de los gobiernos locales, tanto de orden técnico como acompañadas por un liderazgo político capaz de coordinar procesos de gobernanza ante un sinnúmero de actores que deben participar no solo en la definición de problemas públicos, sino también contribuir colectivamente para alcanzar los objetivos y metas de desarrollo sostenible. En este sentido, se incluyeron los siguientes trabajos:

“Implementación de la política en el sector automotriz: un análisis comparativo de las capacidades institucionales en Brasil y México”, de Karen Hazel Moreno Hernández, examina la ejecución de políticas sectoriales frente a la transición hacia la electromovilidad a partir de un análisis comparativo de ambos países. Con base en un enfoque cualitativo y en marcos teóricos clásicos de la implementación, el estudio muestra que, mientras Brasil ha logrado construir una arquitectura institucional articulada, con objetivos claros y continuidad estratégica, México presenta una implementación fragmentada, caracterizada por ambigüedad normativa, débil coordinación interinstitucional y limitadas capacidades estatales. El trabajo subraya que el avance de la electromovilidad en América Latina depende menos de la existencia formal de marcos regulatorios o incentivos económicos, y más del grado de articulación

institucional, la claridad de los objetivos y la capacidad del Estado para sostener políticas complejas de largo plazo. En este sentido, el caso brasileño evidencia cómo la integración entre gobierno, sector productivo y centros de investigación puede generar trayectorias más estables de transición tecnológica, mientras que la experiencia mexicana revela que la falta de visión estratégica y de capacidades de gestión limita la consolidación de una política industrial sostenible.

“Entre reglas y realidades: la implementación de Sembrando Vida en el caso Raíces de mi Tierra, desde la perspectiva de los burócratas de calle”, de Alejandra Lili Torres. A partir del análisis de un Centro de Aprendizaje Campesino en un municipio de Veracruz, la autora documenta empíricamente el comportamiento de funcionarios operativos que, desde su posición en el territorio, poseen la capacidad de reinterpretar los objetivos institucionales de un programa e incidir directamente en la efectividad de sus resultados. Este trabajo contribuye al desarrollo del concepto de “burócrata de nivel de calle”, al mostrar que la implementación depende menos de la normativa formal y más de la capacidad de los técnicos para traducir lineamientos en prácticas concretas, particularmente en políticas sociales desarrolladas en contextos rurales latinoamericanos. Asimismo, la autora subraya la necesidad de fortalecer las capacidades de los actores locales y de diseñar políticas que reconozcan su papel estratégico en la generación de valor público.

Por otra parte, el artículo “Desafíos para la implementación de los ODS en la inversión pública mexicana”, de Sara Yvette Montiel Acosta, examina críticamente cómo el marco jurídico-presupuestario que regula la inversión pública en México condiciona la incorporación efectiva de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Desde un enfoque institucional y una lectura crítica del neoliberalismo, la autora muestra que, aunque los ODS están formalmente presentes en los instrumentos de planeación, su traducción en decisiones concretas de asignación de recursos permanece limitada. El estudio sostiene que la implementación enfrenta obstáculos estructurales derivados de una lógica tecnocrática que privilegia criterios económico-financieros por encima de una concepción integral de la sostenibilidad, lo que debilita las capacidades de los gobiernos locales y reduce el potencial transformador de la Agenda 2030.

El nuevo paradigma del desarrollo sostenible implica capacidades técnicas desarrolladas desde el modelo de la Nueva Gestión Pública, junto con una perspectiva de gobernanza que también impulsa la exigencia de medir los resultados e impactos a través de la evaluación. Por eso, el trabajo “El régimen de políticas públicas del control interno como mecanismo anticorrupción: una aproximación a partir de tres municipios en México”, de Damián Ignacio Lugo Gutiérrez, analiza el despliegue del control interno municipal

desde el enfoque de regímenes de políticas públicas, a partir de estudios de caso en Aguascalientes, Guadalajara y Guanajuato. El autor muestra que, aunque el diseño institucional del control interno es relativamente claro, su implementación se ve severamente limitada por capacidades administrativas precarias, alta rotación del personal y falta de autonomía de los órganos responsables. El estudio destaca que estas debilidades estructurales, sumadas a la captura política y a presiones de actores externos –incluidos grupos criminales y empresariales–, desvirtúan el sentido preventivo del control interno y lo reducen a prácticas punitivas o simbólicas. El artículo subraya que el principal obstáculo para su efectividad no reside en la normativa, sino en la fragilidad institucional y en la gobernanza informal que atraviesa a los municipios, lo que impide consolidar este instrumento como un mecanismo real de combate a la corrupción.

El artículo “Políticas de desarrollo rural y metodologías de evaluación de la sustentabilidad en agroecosistemas: un análisis comparativo”, de Asael Santiago-Rodríguez y Martha Elena Nava-Tablada, resulta relevante. Los autores revisan las principales metodologías de evaluación de la sustentabilidad aplicadas a agroecosistemas en el marco de la Agenda 2030, con el fin de identificar su utilidad para estudios de caso. El análisis muestra que la mayoría de los enfoques prioriza dimensiones ambientales o sociales, mientras que el Marco de Referencia para la Evaluación de la Agricultura y la Alimentación (SAFA) destaca por ser más completo al conjuntar gobernanza, integridad ambiental, resiliencia económica y bienestar social. El artículo enfatiza que estas herramientas son estratégicas para la implementación de políticas de desarrollo rural, al traducir metas globales en diagnósticos operativos que fortalecen la toma de decisiones en el sector agropecuario.

En síntesis, los trabajos reunidos en este primer corte (2025) del dossier enriquecen el debate teórico sobre la implementación de políticas públicas al ilustrar, en el contexto de la Agenda 2030, cómo los desafíos estructurales, desde la reinterpretación normativa por burócratas de calle hasta la fragmentación institucional en transiciones sectoriales, demandan un replanteamiento de los enfoques tradicionales. Al destacar la intersección entre capacidades estatales, gobernanza colaborativa y metodologías de evaluación integral, estos estudios se alinean con la agenda de investigación que Winter (2017) propuso: en vez de buscar una teoría general y unificada como en los textos clásicos, priorizan teorías parciales y diversas, así como nuevo conocimiento aplicado mediante enfoques mixtos, para fomentar implementaciones más resilientes y sostenibles. De esta manera, contribuyen a una comprensión más matizada de la fase de implementación como proceso dinámico y contextual, ofreciendo alternativas analíticas que pueden guiar reformas institucionales en América

Latina y avanzar en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Aunque persisten pendientes, como mayores aclaraciones conceptuales o estudios cuantitativos que incorporen resultados e impactos como variables dependientes, esperamos que este dossier impulse la discusión académica y estimule nuevas líneas de investigación centradas en la implementación, con enfoques metodológicos originales y renovados.

## REFERENCIAS

- Bardach, E. (1977). *The implementation game*. MIT Press.
- Barzelay, M. (2001). The New Public Management: A bibliographical essay for Latin American (and other) scholars. *International Public Management Journal*, 4(1), 1-37.
- Barzelay, M. & Velarde, J. C. C. (2004). *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. INDES-BID.
- Chun, Y. H. & Rainey, H. G. (2005). Goal ambiguity and organizational performance in U.S. federal agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4), 529-557.
- Cortázar Velarde, J. C. (2007). Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales. En J. C. Cortázar Velarde (ed.), *Entre el diseño y la evaluación: El papel crucial de la implementación de los programas sociales* (pp. 1-62). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Derthick, M. (1972). *New towns in-town: Why a federal program failed*. Brookings Institution.
- Elmore, R. F. (1980). Backward mapping: Implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*, 94(4), 601-616.
- Hargrove, E. C. (1975). *The missing link: The study of the implementation of social policy*. Urban Institute.
- Hood, C. (1995). Contemporary public management: A new global paradigm? *Public Policy and Administration*, 10(2), 104-117.
- Hood, C. (2000). *The art of the state: Culture, rhetoric, and public management*. Oxford University Press.
- Hupe, P. L. & Hill, M. J. (2017). “Y lo demás es implementación”: Una comparación de enfoques sobre lo que sucede en los procesos de políticas públicas más allá de las grandes expectativas. En M. C. Pardo, M. Dussauge & G. Cejudo (eds.), *Implementación de políticas públicas: Una antología* (pp. 61-91). CIDE.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell sage foundation.
- May, P. J. (2017). El diseño y la implementación de las políticas públicas. En M. C. Pardo, M. Dussauge & G. Cejudo

- (eds.), *Implementación de políticas públicas: Una antología* (pp. 93-118). CIDE.
- Meltsner, A. J. (1993). La factibilidad política y el análisis de políticas. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La hechura de las políticas* (pp. 367-392). Miguel Ángel Porrúa.
- Pressman, J. L. & Wildavsky, A. B. (1973). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. University of California Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2022). *Informe de desarrollo humano municipal 2010-2020: Una década de transformaciones locales en México*. UNDP.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2024). *Informe sobre desarrollo humano 2023-2024: Romper el bloqueo*. UNDP.
- Rein, M. & Rabinovitz, F. (2017). La implementación: Una perspectiva teórica entre la intención y la acción. En L. F. Aguilar Villanueva (ed.), *La implementación de las políticas* (pp. 147-184). Miguel Ángel Porrúa.
- Winter, S. C. (2017). Perspectivas sobre la implementación: Estatus y reconsideración. En M. C. Pardo, M. Dussauge & G. Cejudo (eds.), *Implementación de políticas públicas: Una antología* (pp. 61-91). CIDE.



# IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA EN EL SECTOR AUTOMOTRIZ: UN ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES EN BRASIL Y MÉXICO<sup>1</sup>

Karen Hazel Moreno Hernández\*

## RESUMEN

Este artículo analiza comparativamente la implementación de políticas sectoriales en la industria automotriz de Brasil y México frente a la transición hacia la electromovilidad. Se emplea un enfoque cualitativo basado en análisis documental del Plan MOVER y el Plan México. Se fundamenta en las contribuciones teóricas de Pressman y Wildavsky (1998) sobre la complejidad de la implementación, la importancia en la claridad de los objetivos y el nivel de conflicto asociado a la política de Matland (1995), y los factores de éxito en Sabatier y Mazmanian (1983). La pregunta que guía el estudio es: ¿cómo inciden las capacidades institucionales y la claridad de objetivos en la ejecución de políticas automotrices en ambos países? Se concluye que Brasil presenta una mayor articulación interinstitucional y continuidad estratégica, mientras México enfrenta mayores restricciones institucionales y dependencia estructural, lo que limita su desempeño en la electrificación vehicular.

**Palabras clave:** industria, política, implementación, capacidad institucional, innovación.

---

<sup>1</sup> Este artículo pertenece al dossier: “Implementación de políticas públicas, debate contemporáneo Public Policy Implementation: A Contemporary Debate”, Editor invitado José Daniel Sousa Oliva.

\* Universidad Veracruzana (UV), Doctorado en Investigaciones Económicas y Sociales. Sus líneas de investigación son desarrollo económico y desigualdad territorial, implementación de políticas públicas, complejidad económica y estructuras productivas, economía regional y análisis subnacional. ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-9055-1399>.

## INTRODUCCIÓN

En el contexto actual del sector automotriz, se está transicionando a la electromovilidad y el Estado juega un papel primordial como impulsor de esta a través de planes, programas y marcos normativos, donde se produzca un cambio en la inversión, la producción y la innovación en la industria automotriz, hacia una más competitiva y enfocada en energías eficientes. Los instrumentos de política pública que puede utilizar son variados entre políticas fiscales, incentivos, subsidios y reformas en el marco regulatorio, además de financiamiento e infraestructura. No obstante, para un mejor desempeño se promueve la vinculación público-privado, para la innovación la implementación y el seguimiento de este tipo de proyectos.

Para lo anterior, se requiere un marco institucional sólido y una capacidad gubernamental, en la implementación con objetivos claros y coordinación entre los distintos entes gubernamentales (P. Sabatier & Mazmanian, 2005). El sector automotriz demanda una reestructuración en términos de competitividad en productos automáticos que lleven a la descarbonización y sostenibilidad, en un mercado global. En América Latina, la implementación de políticas automotrices orientadas a la electromovilidad ha producido contrastes entre Brasil y México, que son fuertes exportadores del sector automotriz. Por un lado, Brasil ha logrado articular sus capacidades institucionales, llevado a cabo programas como *Innovar Auto*, *Rota 2030*, y el actual *Plan MOVER*, mientras en México enfrenta limitaciones estructurales que obstaculizan la transición tecnológica del sector y no se mantiene un claro programa de la Industria Automotriz desde el Programa Estratégico de la Industria Automotriz 2012-2020.

Esta comparación entre México y Brasil resulta no solo pertinente sino necesaria para comprender las divergencias en la implementación de políticas públicas, ya que ambos comparten características estructurales clave, son las dos economías más grandes de la región, cuentan con un gran sector automotriz integrado a las cadenas globales de valor, y deben cumplir con compromisos internacionales en materia de reducción de gases de efecto invernadero. Sin embargo, presentan trayectorias marcadamente distintas en cuanto a la formulación e implementación de políticas públicas.

En Brasil los programas *Innovar-Auto* (2013-2017) y *Rota 2030* (2018-2023) y el actual *Plan MOVER*, demuestran la intención del Estado de transformar el modelo productivo del sector automotriz, al incorporar metas tecnológicas, ambientales e industriales a largo plazo. Estos programas promueven la Investigación y el Desarrollo (I+D), la regulación ambiental, establecen incentivos fiscales y exigen mayor contenido local, generando una política industrial activa y multisectorial orientada a la demanda de la electromovilidad (Junior & Santos, 2020).

En contraste, en México no hay una política nacional de electromovilidad, existen iniciativas dispersas y sin coordinación institucional, ni vinculación en metas, incentivos fiscales para la importación de vehículos eléctricos y la Estrategia Nacional de Movilidad Eléctrica (ENME) (Salgado-Conrado et al., 2024). El modelo en México se ha enfocado en la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED) en las plataformas de exportación, pero no se ha enfocado en generar capacidades locales, innovación o desarrollo para el transporte eléctrico (Valdenebro & García, 2023). En el Plan Nacional de Desarrollo se incorpora la estrategia 4.2.6. de impulsar la electrificación y el uso de energías limpias en el transporte público y de cargas. De este se desprende el Plan México, cuya estrategia es el Desarrollo económico y sostenible en México, cuyo objetivo es impulsar la innovación a través de proyectos de inversión que promuevan el desarrollo de inversiones, con apoyos como deducciones fiscales.

Por lo tanto, esta comparación permite analizar las condiciones institucionales, políticas e industriales que favorecen o afectan la transición a la electromovilidad. Así como explicar que factores en México explican su dependencia y la ausencia de estrategias de desarrollo tecnológico. No obstante, aunque Brasil parece tener objetivos más estructurados, tampoco se exime de sesgos y errores. El actual panorama, de acelerada transformación global, las decisiones de política pública tienen implicaciones a largo plazo para la competitividad, el empleo y la sostenibilidad.

Esta investigación tiene por objetivo analizar comparativamente cómo inciden la capacidad institucional y la claridad de objetivos en la implementación de políticas automotrices orientadas a la electromovilidad en Brasil y México. Después se evalúa la articulación interinstitucional, la vinculación de actores clave y el uso de incentivos fiscales en ambos países. Todo esto para poder medir los resultados de la implementación en términos de bienes públicos generados y poder identificar los factores críticos que explican el desempeño desigual en la transición automotriz entre México y Brasil. Descrito lo anterior, en este documento se plantea la hipótesis de qué “La implementación de la política automotriz en México, en comparación con Brasil, se explica principalmente por una menor capacidad institucional y una menor claridad de objetivos, lo que reduce la articulación interinstitucional, limita la innovación y debilita la transición hacia la electromovilidad”.

Entendiendo como parte del problema la fragmentación en la implementación en México, donde no hay claridad en los objetivos y persiste una baja institucionalidad, lo que se traduce en limitados bienes públicos que contribuyan a la estrategia de industrialización tecnológica. A través de un análisis comparativo guiado por un marco teórico, se busca identificar las causas

de este desempeño desigual y sus implicaciones para una política industrial efectiva.

## MARCO TEÓRICO

Las políticas públicas dependen de múltiples agentes, que a través de sus decisiones afectan los resultados, eso las hace más complejas de lo que se espera en el diseño (Pressman & Wildavsky, 1998). Al tratar dos casos de América Latina estamos supeditados a una cultura de la gestión pública donde el diseño puede tener problemas al implementarse, dado que puede hacer ambigüedad en los objetivos y esto contribuye a la subjetividad de los implementadores o burócratas a nivel de calle, así como a sus propios intereses políticos. Sabatier y Mazmanian (1983) han identificado que el éxito de las políticas públicas se debe justamente a la claridad que hay en los objetivos que va de la mano con el diseño de la política desde el nivel superior administrativo (*top-down*), acompañado de un marco legal y regulatorio sólido que evite perversiones, la capacidad de los responsables de implementarla y el apoyo que tenga, además del factor entorno, donde la estabilidad política y socioeconómica influirán fuertemente.

Si bien la literatura también ha abordado el enfoque *bottom-up* (ascendente), poniendo énfasis en el papel de los implementadores a nivel local y en la dinámica informal de aplicación de las políticas públicas, Richard E. Matland (1995) propone una síntesis de ambos enfoques, es decir; el *bottom-up* y el *top-down*. Su modelo también retoma la teoría de la ambigüedad, partiendo de la necesidad de claridad en los objetivos y el nivel de conflicto entre los actores involucrados en la Política Pública. A partir de la combinación de estos factores, Matland identifica cuatro tipos ideales de implementación:

1. *Administrativa*: donde encontramos bajo conflicto entre actores y alta claridad de objetivos. La implementación de políticas es técnica, donde los procesos están definidos y su éxito depende de la capacidad organizativa.
2. *Política*: presenta alto conflicto y alta claridad en los objetivos, aunque en estos existan intereses encontrados que dificultan su ejecución, por lo tanto, requieren de negociación y capacidades de gobernanza.
3. *Simbólica*: existe bajo conflicto, pero también baja claridad, donde las políticas tienen significados ambiguos, con la clara intención de generar un consenso superficial y responder de manera superflua a las demandas públicas sin intención de una verdadera transformación.

4. *Experimental*: muestra alto conflicto y baja claridad, por ello predomina la incertidumbre sobre los fines y medios de la política, derivando en resultados altamente circunstanciales.

Este modelo es útil al analizar el caso de Brasil y México, porque permite analizar cómo la ambigüedad en los objetivos y el nivel de conflicto entre sus actores claves, van a condicionar el éxito o fracaso de una política pública, más allá de su diseño formal. En un primer momento, podemos decir que en Brasil tiende a un modelo administrativo, mientras que en México se percibe una implementación simbólica o política, donde hay baja articulación institucional y una ausencia de metas bien definidas.

Para responder a la pregunta de investigación planteada sobre cómo las capacidades institucionales condicionan la implementación de políticas de electromovilidad en México y Brasil, se desarrolla un análisis comparativo cualitativo basado en las diferencias estructurales en la acción pública. Partiendo de las condiciones iniciales similares (estructuras industriales, peso del sector automotriz, dependencia de inversión extranjera, inserción en cadenas globales de valor) y divergencias en diseño e implementación de políticas de electromovilidad.

Inspirado en el enfoque de John Stuart Mill del método de diferencia (Perez-Linan, 2010), esta comparación se hará partiendo de dos unidades de análisis con características estructurales comparables, donde hay presencia de un factor (política activa de electromovilidad) en uno de los casos y ausencia en el otro, esto permite aislar y examinar sus efectos sobre los resultados observados. En este caso, se estudiarán las políticas *Rota 2030* e *Innovar-Auto* en Brasil, y su inexistencia o fragmentación en el caso mexicano.

## ANÁLISIS DE TRABAJOS PREVIOS

La política automotriz en América Latina, y en particular en México y Brasil, ha sido objeto de múltiples estudios que abordan desde las dinámicas históricas de industrialización hasta los desafíos contemporáneos de la transición energética y la electromovilidad. Esta literatura muestra cómo las decisiones de política industrial están condicionadas por estructuras institucionales, capacidades estatales y las estrategias de inserción en cadenas globales de valor.

En el caso brasileño, las políticas como *Innovar-Auto* y *Rota 2030* han sido analizadas por su intento de fortalecer el sector automotriz mediante incentivos fiscales y metas tecnológicas. Claro Junior y Santos (2020) abordan *Rota 2030* como una política más ambiciosa, en la que se integran metas ambientales, eficiencia energética y una gobernanza sectorial más compleja. No obstante,

se identifica una tensión constante entre las demandas del sector privado y las capacidades institucionales reales para fiscalizar y orientar el cambio tecnológico.

Complementando este análisis, la investigación sobre electromovilidad en Brasil: elementos para la construcción de una política nacional (Velho et al., 2021), discute la necesidad de construir una política nacional de electromovilidad en Brasil, destacando tanto los desafíos regulatorios como las oportunidades industriales en segmentos como baterías, investigación tecnológica y transporte de carga eléctrica (Silva & Pizzolato, 2022). Estos estudios subrayan que la ausencia de una infraestructura energética adaptada y la débil articulación entre niveles de gobierno representan cuellos de botella críticos para la expansión de la movilidad eléctrica.

En México, la literatura muestra una persistente subordinación del modelo automotriz a intereses de inversión extranjera directa, con escasa articulación entre política industrial, desarrollo regional e innovación. Josefina Morales (2010); y Carbajal-Suárez y Morales-Fajardo (2016) destacan cómo la estrategia mexicana se ha basado en atraer ensambladoras transnacionales, generando empleo, pero sin fortalecer una base productiva nacional robusta ni capacidades tecnológicas propias. Esta dependencia es también señalada por Martínez-Martínez y Carrillo-Viveros (2019), quienes analizan el caso de Guanajuato como un nodo emergente en la industria automotriz, aunque carente de planeación estratégica a largo plazo.

Estudios más recientes como el de Covarrubias y Acosta (2023) introducen la noción de “trampa del ingreso medio” desde un enfoque de complementariedad institucional, mostrando que la incapacidad de las instituciones mexicanas para fomentar innovación endógena y articulación productiva limita las posibilidades de transición hacia una industria más sostenible. En esta misma línea, Mballa et al.(2020) documentan las dificultades institucionales del caso de San Luis Potosí, evidenciando cómo las capacidades del aparato estatal son dispares y están condicionadas por la presión de los OEMs, generando fragmentación en la implementación de estrategias industriales.

Desde una perspectiva comparada, Cypher y Pérez-Estcatel (2013) ofrecen un análisis estructural sobre cómo las instituciones y la tecnología condicionan los modelos nacionales de desarrollo en México y Brasil. Su estudio enfatiza que la consolidación de políticas industriales eficaces depende de una arquitectura institucional que promueva la innovación, la capacitación y la construcción de redes de proveedores. En el caso mexicano, dicha arquitectura ha sido débil o discontinua, mientras que en Brasil ha mostrado mayor solidez, al menos en ciertos periodos de expansión industrial.

Finalmente, en el ámbito específico de la electromovilidad, estudios como los de Salgado-Conrado et al. (2024) y Vallarta-Serrano et al. (2022) muestran que México enfrenta una doble brecha: por un lado, una infraestructura de recarga aún incipiente y, por otro, un marco regulatorio poco claro para el impulso de vehículos eléctricos. Si bien existen propuestas en marcha, como la Estrategia Nacional de Movilidad Eléctrica, estas carecen de instrumentos coercitivos y recursos suficientes para catalizar un cambio estructural. A nivel regional, Michelena et al. (2023) destacan que América Latina y el Caribe tienen potencial para insertarse en la transición energética, pero requieren una mayor coordinación interestatal e integración entre políticas ambientales, industriales y urbanas.

En conjunto, esta revisión muestra que, tanto en México como en Brasil, la implementación de políticas automotrices y de electromovilidad enfrenta múltiples desafíos. El éxito relativo de algunos programas brasileños contrasta con las carencias institucionales mexicanas, pero en ambos casos se observa una necesidad de fortalecer la capacidad estatal, mejorar la gobernanza multiescalar y establecer una visión estratégica de largo plazo que articule innovación, sustentabilidad y desarrollo regional.

## METODOLOGÍA

Este estudio es cualitativo con el análisis documental del marco normativo y programático de las políticas automotrices, las evaluaciones y declaraciones oficiales. Para realizar una comparación estructurada entre ambos países se considerarán los siguientes aspectos:

1. *Indicadores de gobernanza*: se compararán indicadores de gobernanza elaborados por el *World Bank Group*, que capta la percepción de hogares, empresas y ciudadanos sobre la calidad de la gobernanza,
2. *Instrumentos de política*: se detectan los instrumentos implementados (incentivos fiscales, apoyo a I+D, normativas de eficiencia energética, infraestructura de recarga, etc.) para evaluar el diseño, la cobertura y la coherencia de las herramientas utilizadas en cada país.
3. *Resultados en bienes públicos y producción de capacidades*: se analizan los avances observables en términos de adopción de vehículos eléctricos, atracción de inversiones vinculadas a electromovilidad, infraestructura instalada, y capacidades tecnológicas generadas (patentes, centros de desarrollo, participación de universidades o clústeres).

Medir la capacidad institucional debe medirse en múltiples niveles, ya que el entorno afecta el desempeño (Grindle, 1995). La OCDE a través de *inputs* y procesos del sector público, compara el desempeño de los países (OECD, 2009). Por su parte, el Banco Mundial tiene “Worldwide Governance Indicators”, indicadores que miden la capacidad de prestación de servicios de gobierno, diseño e implementación de políticas y credibilidad institucional (Worldwide Governance Indicators, s. f.). A continuación, se presentan los componentes de estas dimensiones:

| Dimensión de análisis     | Indicador  |
|---------------------------|--|
| Indicadores de Gobernanza | Voz y rendición de cuentas   |
|                           | Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo                                |
|                           | Eficacia del gobierno  |
|                           | Calidad regulatoria  |
|                           | Estado de derecho  |
| Instrumentos de Política  | Existencia y tipo de incentivos fiscales para electromovilidad                         |
|                           | Normativas de eficiencia energética y estándares de emisiones                          |
|                           | Inversión pública en infraestructura de recarga eléctrica                              |
|                           | Nivel de integración y coherencia entre instrumentos (planes, programas, regulaciones) |

Los resultados en bienes públicos dentro del marco de análisis de la implementación de la política automotriz, se evalúan a través de la identificación de los productos colectivos que genera la política automotriz en cada país, tales como infraestructura tecnológica, mecanismos de innovación abierta, acceso a datos energéticos o formación especializada. Esto se analiza con base en criterios de accesibilidad, cobertura, calidad técnica y sostenibilidad institucional, mediante indicadores obtenidos de fuentes oficiales y documentos técnicos. Esta dimensión permite valorar no solo el cumplimiento operativo de la política sino también su contribución estructural al desarrollo del sector y su potencial democratizador del conocimiento e innovación. A continuación, se presenta la propuesta para medir los resultados en bienes públicos:

| Dimensión de análisis                       | Indicador   |
|---|---|
| Resultados en bienes públicos y capacidades | Número de vehículos eléctricos registrados anualmente                       |
|   | Instalación de infraestructura de recarga pública                           |
|   | Participación de universidades y centros de I+D en el desarrollo del sector |

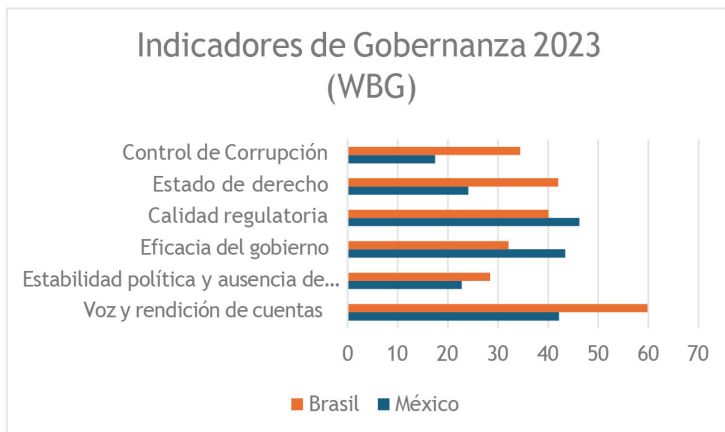
El contraste entre Brasil (con política activa) y México (con política incipiente o ausente) permite extraer lecciones valiosas sobre las condiciones institucionales que permiten traducir ambiciones programáticas en resultados sectoriales tangibles. Además, este enfoque aporta evidencia empírica para debates más amplios sobre el papel del Estado en la transición tecnológica, especialmente en países con estructuras productivas periféricas.

## RESULTADOS Y ANÁLISIS COMPARATIVO

### A) *Gobernanza*

Los indicadores de gobernanza analizados permiten medir la capacidad del Estado para formular, implementar y hacer cumplir políticas públicas de manera efectiva, justa y transparente. Este análisis es fundamental para evaluar las condiciones institucionales que sustentan la viabilidad de políticas industriales orientadas al cambio estructural, como lo son las estrategias nacionales de electromovilidad.

En general, en cuatro de los seis indicadores se muestra una diferencia a favor de Brasil, lo cual sugiere una mayor robustez institucional promedio en ese país. Sin embargo, esta diferencia debe ser analizada desagregadamente para entender las dinámicas internas.



El indicador de voz y rendición de cuentas es crucial para la legitimidad democrática de las políticas públicas y para el diseño de mecanismos de gobernanza participativa en sectores como el energético y de transporte. La estabilidad política en ambos países es baja, aunque Brasil muestra una ligera ventaja, esto puede traducirse en riesgos para la inversión extranjera directa (IED) y para la continuidad de políticas de largo plazo, como las que requiere la transformación del sector automotriz.

En estado de derecho Brasil muestra una amplia ventaja, lo cual implica una mayor confianza en el sistema legal, en la seguridad jurídica y en la aplicación efectiva de la ley. Este elemento es fundamental para proyectos de inversión tecnológica e innovación industrial, pues los marcos de propiedad intelectual, licitación pública y solución de controversias requieren un entorno legal robusto. Como se podía esperar la corrupción es el principal problema de la gobernanza en México, implica una debilidad estructural que puede socavar políticas complejas, permitir capturas regulatorias y generar desigualdad en la asignación de recursos públicos. Además de ser uno de los principales inhibidores de la inversión, en el país.

No obstante, en México el indicador de eficiencia del gobierno puede entenderse como una mayor capacidad técnica y administrativa del aparato gubernamental mexicano para formular e implementar políticas. Esta fortaleza es importante si se considera la implementación de instrumentos regulatorios complejos como subsidios verdes, normas de eficiencia energética o regulaciones fiscales a combustibles fósiles. En calidad regulatoria México también tiene un mejor desempeño, lo que sugiere un marco normativo más sólido o coherente para facilitar la actividad empresarial y la innovación. Sin embargo, la eficacia regulatoria necesita estar acompañada de mecanismos de cumplimiento, donde Brasil presenta fortalezas mayores.

Desde el enfoque de la implementación México presenta una capacidad técnica relativamente mayor, pero inmersa en un entorno institucional adverso, lo cual limita su capacidad de implementar políticas transformadoras de forma sostenida y legítima. Mientras Brasil, muestra una institucionalidad más sólida en términos de legalidad, control de corrupción y voz ciudadana, lo que lo posiciona con mejores condiciones para conducir políticas industriales de largo aliento, aunque necesite fortalecer su aparato estatal técnico.

## **B) Instrumentos de política**

En incentivos fiscales México cuenta con una deducción fiscal del 86% hasta 2026, lo cual representa un incentivo agresivo y formalizado. Esta deducción busca estimular tanto la adquisición de vehículos eléctricos como el desarrollo de infraestructura, pero su efectividad depende de la capacidad de las empresas

para acceder a dichos beneficios, lo cual puede verse limitado por barreras burocráticas o falta de claridad normativa. En contraste, Brasil muestra una trayectoria progresiva: pasó de un incentivo nulo en 2015 a un 35% proyectado en 2026, comenzando en 2025 con un rango entre 10-12%. Este enfoque escalonado refleja una política pública más gradualista, alineada con el marco programático *MOVER*, que busca un desarrollo más estructurado y sostenido en el tiempo. Lo cual muestra una mayor claridad en su trayectoria institucional y en los mecanismos de implementación, lo que puede tener efectos más duraderos en términos de atracción de inversión y maduración del ecosistema.

Con el *Rota 2030* las empresas enfrentaron incentivos mediante bonificación del IPI (Impuesto sobre Productos Industrializados), donde se reduce un punto si los productos superan la meta de eficiencia energética en un 5.5% y 2 puntos por el 10.5% (Anfavea, s. f.), y penalizaciones regulatorias, lo que refuerza el vínculo entre desempeño y cumplimiento de metas.

En normativas de eficiencia energética y emisiones México ha avanzado en la normatividad técnica mediante la NOM-001-SEDE-2020, que regula la instalación de estaciones de carga, y la NOM-016-ENER-2025, que introduce criterios estrictos para eficiencia energética de motores eléctricos. Estas normas posicionan al país como técnicamente competente, pero su cumplimiento depende de la capacidad estatal de verificación y fiscalización, algo limitado en ciertos estados. En Brasil se utilizan las normas L7/L8, centradas en la regulación de emisiones de NOx e hidrocarburos, mostrando un enfoque más orientado a estándares ambientales que a eficiencia energética en sí. Este tipo de regulación es coherente con su historial de políticas ambientales, aunque podría resultar insuficiente si no se complementa con exigencias técnicas similares a las de México. Aunado a ello la implementación efectiva en Brasil se ve favorecida por la existencia de organismos fuertes como IBAMA y ANEEL, frente a las capacidades limitadas de SEMARNAT y CONUEE en México.

En inversión pública en infraestructura de recarga en ambos países se están llevando a cabo dos programas financiados por el BID, México recibe apoyo con una inversión de 700,000 dólares, centrada en el transporte público sustentable y eléctrico, mientras Brasil recibe 200,000 dólares, destinado a asistencia técnica y planificación estratégica. Esta dimensión muestra la diferencia entre una política de inversión tangible (México) *versus* una política de planificación y fortalecimiento institucional (Brasil). Según el marco de capacidad estatal de implementación (Mazzucato, 2013; Cimoli et al., 2008), Brasil parece apostar por fortalecer sus instituciones antes que expandir infraestructura de forma desordenada.

Siguiendo a Evans (1995) y Cypher y Dietz (2009), la capacidad del Estado para coordinar sectores y alinear instrumentos es un requisito esencial para

evitar fallas de implementación y maximizar el aprendizaje institucional. En integración institucional la experiencia brasileña se alinea más con un modelo de “Estado desarrollista coordinador”, mientras que México refleja una política pública más fragmentada y reactiva.

Estos resultados evidencian que Brasil muestra mayor consistencia y articulación en sus instrumentos de política para la electromovilidad, aunque México presenta avances relevantes en incentivos fiscales y normativas técnicas. La diferencia sustancial radica en la coordinación interinstitucional y la claridad estratégica, aspectos en los que Brasil ha consolidado un enfoque más sistémico bajo MOVER, mientras México mantiene acciones dispersas sin un marco articulador fuerte.

### **C) Resultados en bienes públicos y capacidades**

Brasil se encuentra en una fase más avanzada del mercado de electromovilidad. Su volumen superior de vehículos eléctricos puede atribuirse a un entorno institucional más articulado y políticas fiscales progresivas, mientras que México muestra un crecimiento más reciente y dependiente de iniciativas puntuales. En 2024 la venta de autos electrificados en México fue de 124,000 mientras que en Brasil fue de 177,358 y para el 2025 se esperan ventas de 130,500 y de 200,000 unidades respectivamente.

Esto va de la mano con la infraestructura, los datos indican que a inversión en infraestructura de recarga en Brasil está más institucionalizada, con fuerte presencia de alianzas público-privadas y apoyo técnico del BID, mientras que México todavía enfrenta una fragmentación normativa y presupuestal que ralentiza su expansión. Este último cuenta con 3,212 estaciones de carga pública, cifra aún limitada para atender la demanda futura y la distribución está concentrada en zonas urbanas, especialmente en CDMX, Guadalajara y Monterrey, con brechas regionales significativas en zonas rurales y del sur del país. Mientras Brasil tiene aproximadamente 16,880 estaciones, lo que implica una red mucho más amplia y territorialmente distribuida. Este resultado es consistente con la participación activa de empresas privadas y consorcios regionales impulsados por el gobierno federal, además del rol estratégico de los estados y municipios en su implementación.

México está comenzando a tejer alianzas estratégicas para fomentar el desarrollo de capacidades tecnológicas, mientras que Brasil ya cuenta con una estructura madura de investigación aplicada e innovación tecnológica. Esto fortalece su ventaja competitiva en el sector y promueve un modelo de triple hélice más consolidado. Para México en el 2024 se organizó el primer Encuentro Nacional de LABNACE, que integró instituciones como TecNM, IPN, Conacyt y diversos institutos de movilidad. Este evento es un hito impor-

tante, pues señala el inicio de una red nacional de investigación que busca formalizar un consorcio de investigación en electromovilidad, aunque su consolidación aún está en curso.

Brasil cuenta con instituciones como SENAI CIMATEC funcionan como “agentes de innovación puente”, articulando a empresas, gobiernos locales y universidades. A diferencia de México, la participación de estos centros ya está institucionalizada y operando como parte del ecosistema industrial, con resultados visibles en formación técnica, desarrollo de componentes y apoyo al escalamiento tecnológico. Con el *Rota 2030*, se desarrollaron nuevos productos y tecnologías de automoción, incluyendo nuevos combustibles y movilidad urbana (*CIMATEC-Embrapii*, s. f.).

Este análisis muestra que Brasil lidera en las tres dimensiones clave, gracias a una coordinación institucional más sólida, inversiones sostenidas en infraestructura, y una política de innovación más integrada. México avanza con esfuerzos relevantes, pero aún enfrenta desafíos estructurales y de coordinación interinstitucional. En Brasil *Innovar-Auto* del 2012 al 2017 promovió la innovación en el sector, aunque se vio afectado por prácticas proteccionistas. Y desde 2018 hasta 2023 *Rota 2030* intentó una alineación con los estándares internacionales, manteniendo una mayor eficiencia energética con innovación y desarrollo. Este programa mantuvo una mayor articulación del Ministerio del Estado de Desarrollo, Industria, Comercio y Servicios, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, y el Banco Nacional de Desarrollo.

En *Rota 2030* los objetivos eran claros:

[...]expandir la presencia global de la industria automotriz brasileña mediante la exportación de vehículos y autopartes. La propuesta es que esta expansión global sea progresiva, permitiendo que el país esté plenamente integrado y a la vanguardia de la producción mundial de vehículos automotores al final del programa (*Rota 2030 –Mobilidade e Logística– Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços*, s. f.).

En México el Programa de Industria Automotriz ni siquiera tiene un nombre claro, mucho menos un objetivo claro, pero tiene la intención de fortalecer la competitividad y la sostenibilidad de la cadena de suministro de Sector. El Programa de Desarrollo de Proveedores por su parte está alineado al Plan México, pero se trata más de acuerdos entre empresas (*INA y BM inician el programa de desarrollo de proveedores en la industria automotriz*, s. f.). No obstante, desde el 2016 existe el Decreto Automotriz “para el apoyo de la competitividad de la industria automotriz terminal y el impulso al desarrollo del mercado interno de automóviles” (Economía, s. f.). Este decreto brinda

incentivos para la inversión en la fabricación de vehículos ligeros, y otorga beneficios extras en caso de que inviertan en desarrollo de capital humano y tecnológico.

La dependencia estructural de México se debe en parte por los Marcos del T-MEC y la integración con Estados Unidos de América. Aunado a ello, el nulo involucramiento de Centros de Investigación en Tecnología y la desarticulación interinstitucional. Lo cual se ha reflejado en la poca Inversión en Electrificación por parte de fabricantes de equipamiento original, falta de política industrial verde y dependencia de las decisiones de empresas externas.

## DISCUSIÓN

A partir del modelo de tipologías de implementación propuesto por Matland (1995) se observa que la política de electromovilidad en Brasil se aproxima a un modelo administrativo, caracterizado por una baja ambigüedad y bajo conflicto. Esto se traduce en objetivos claramente definidos, mecanismos institucionales coherentes y una ejecución tecnocráticamente alineada entre niveles de gobierno, industria y academia. En contraste, la experiencia de México se inscribe dentro de un modelo político ambiguo, donde los fines son poco claros, los recursos son fragmentados, y la coordinación interinstitucional es limitada. Esta ambigüedad obstaculiza la generación de consensos y deriva en procesos de implementación discontinuos y vulnerables a la captura institucional.

Es necesario entender las condiciones estructurales (P. A. Sabatier & Mazmanian, 1983) bajo las cuales se desarrollan estas políticas. En el caso mexicano, se identifica una debilidad estatal significativa, expresada en la ausencia de incentivos eficaces, baja inversión pública estratégica, y escaso liderazgo político comprometido con la innovación tecnológica. A ello se suma una arquitectura institucional con baja capacidad de adaptación y ejecución, lo cual diluye el potencial transformador de las políticas industriales.

Estos hallazgos confirman la hipótesis central de que las capacidades institucionales son un determinante crítico para el éxito de las políticas industriales sostenibles. La diferencia entre ambos países no reside únicamente en el volumen de recursos asignados, sino en la calidad de la articulación institucional, la exigencia normativa y la orientación estratégica de largo plazo. Por tanto, se refuerza la necesidad de avanzar hacia una arquitectura institucional integrada, que combine coherencia normativa, inversión pública orientada a resultados y regulación exigente. Sin estas condiciones, la política de electromovilidad corre el riesgo de convertirse en una suma de esfuerzos aislados con impactos marginales.

La ambigüedad en el programa (Pressman & Wildavsky, 1998) y la desconexión entre niveles de ejecución tienden a generar una proliferación de pasos intermedios, donde cada actor interpreta los objetivos según sus propios marcos de referencia. Este fenómeno no solo incrementa las fallas de implementación, sino que también debilita la legitimidad del proceso de transición energética.

## CONCLUSIÓN

La electromovilidad, aunque ampliamente discutida en la literatura global, sigue siendo una agenda emergente en América Latina. Su avance, como se ha evidenciado en el análisis comparativo entre México y Brasil, depende no solo de la existencia de marcos regulatorios o incentivos económicos, sino del grado de articulación institucional y de la capacidad del Estado para implementar políticas complejas y de largo alcance.

Desde el enfoque de ambigüedad y conflicto propuesto por Matland (1995), se puede afirmar que la política brasileña de electromovilidad se aproxima a un modelo administrativo: cuenta con objetivos claramente definidos, bajo conflicto entre actores, y una ejecución que se apoya en la integración entre niveles de gobierno, sector privado e instituciones de ciencia y tecnología. En contraste, México exhibe un modelo político ambiguo, caracterizado por una débil coordinación interinstitucional, normas fragmentadas y una falta de visión estratégica que impide consolidar una política sectorial sólida. Esta ambigüedad genera implementaciones erráticas, sin una trayectoria coherente ni mecanismos claros de evaluación de resultados.

Los hallazgos también refuerzan lo planteado por Sabatier y Mazmanian (1983) en cuanto a que la claridad de los objetivos y la fortaleza institucional son condiciones estructurales necesarias para una implementación eficaz. En el caso mexicano, la debilidad de las capacidades estatales, la falta de incentivos coordinados y el escaso interés político por la innovación han limitado la consolidación de una política integral. El caso brasileño, por el contrario, demuestra que cuando estas condiciones se cumplen –como en el programa *MOVER*, que combina regulación exigente, inversión estratégica y coherencia normativa– se pueden generar trayectorias más estables de transición tecnológica.

A su vez, lo observado concuerda con la tesis de Pressman y Wildavsky (1998): las fallas de implementación surgen cuando las políticas atraviesan múltiples pasos intermedios sin una estructura institucional que los coordine. En México, los actores responsables de regular, promover e investigar la electromovilidad operan bajo marcos dispares, sin canales efectivos de comunicación, lo que incrementa los riesgos de desviación y dilución de los objetivos. Brasil, en cambio, ha logrado reducir esos cuellos de botella mediante

una arquitectura institucional que articula centros tecnológicos, empresas eléctricas, entes reguladores y agencias de innovación.

Finalmente, uno de los hallazgos más relevantes del análisis es el papel estratégico que juegan los centros de investigación e innovación en la consolidación de políticas industriales sostenibles. La experiencia brasileña con SENAI CIMATEC como “agente puente” entre universidad, industria y gobierno contrasta con los esfuerzos aún incipientes en México, como LABNACE y RELEC, que, aunque prometedores, requieren mayor soporte institucional para impactar estructuralmente en el sector. En suma, la comparación México- Brasil evidencia diferencias en el diseño de instrumentos de política, también subraya la importancia de contar con capacidades estatales robustas, coordinación intergubernamental, y visión estratégica de largo plazo para avanzar hacia una electromovilidad equitativa, eficiente y sostenible.

## RECOMENDACIONES

México debe avanzar con urgencia hacia la creación de un Programa Nacional de Electromovilidad que no solo promueva la transición tecnológica, sino que también articule una estrategia de desarrollo productivo de largo plazo. Este programa debe construirse con una lógica transversal, integrando a los sectores energético, educativo, industrial, ambiental y de transporte bajo una sola arquitectura institucional coordinada, que trascienda los periodos administrativos y dé continuidad a las acciones prioritarias.

Una condición indispensable para la implementación exitosa de cualquier política pública es contar con capacidades estatales robustas. Esto incluye: formación de personal técnico especializado en movilidad eléctrica y transición energética; unidades operativas con capacidad de gestión, seguimiento y evaluación de proyectos complejos; y asignación de presupuestos suficientes y multianuales para asegurar la sostenibilidad de las acciones emprendidas.

También es necesario establecer mecanismos institucionalizados de evaluación y rendición de cuentas, ya que todo programa nacional debe estar acompañado por un sistema robusto de monitoreo, evaluación y retroalimentación, que permita corregir desviaciones, identificar cuellos de botella y generar aprendizajes institucionales. Esto implica: establecer indicadores claros y medibles desde el diseño del programa; involucrar a organismos autónomos y académicos en el seguimiento de los resultados; y garantizar la transparencia y acceso público a la información de avances, presupuestos y metas.

Sin duda la articulación de una triple hélice entre instituciones de educación superior, centros de investigación, sector privado y entes gubernamentales debe pasar de ser anecdótica a estructural. Se recomienda: establecer consorcios de innovación tecnológica y de transferencia de conocimiento en

electromovilidad; incentivar la creación de laboratorios nacionales como LABNACE; e invertir en infraestructura de I+D+i con vocación aplicada al sector automotriz y de movilidad.

Finalmente, implementar un programa robusto de movilidad eléctrica no es solo una apuesta tecnológica o económica; es también una vía para cumplir con compromisos globales como los contenidos en la Agenda 2030. En particular, se contribuye directamente a: ODS 7 (energía asequible y no contaminante), ODS 9 (industria, innovación e infraestructura), ODS 11 (ciudades sostenibles) y ODS 13 (acción por el clima).

## REFERENCIAS

- Anfavea (s. f.). *Rota 2030*. Recuperado 24 de junio de 2025, de <https://anfavea.com.br/site/rota-2030/>
- Carbajal-Suárez, Y. & Morales-Fajardo, M. E. (2016). El sector automotriz en México y Brasil: un análisis desde la perspectiva comercial. *Internext*, 11(3), Article 3. <https://doi.org/10.18568/1980-4865.1134-21>
- CIMATEC-Embrapii (s. f.). Recuperado 11 de junio de 2025, de <https://embrapii.org.br/unidades/soluces-industrias-cimatec/>
- Cimoli, M., Dosi, G. & Stiglitz, J. (2008). *The Political Economy of Capabilities Accumulation: The Past and Future of Policies for Industrial Development*. A Preface. Laboratory of Economics and Management (LEM), Sant'Anna School of Advanced Studies, Pisa, Italy, *LEM Papers Series*. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199235261.003.0001>
- Covarrubias, A. y Acosta, S. (2023). Desentrañando la trampa del ingreso medio en México. Un enfoque de complementariedad institucional visto desde la industria automotriz. *Entreciencias: Diálogos en la Sociedad del Conocimiento*, 11(25), Article 25. <https://doi.org/10.22201/enesl.20078064e.2023.25.86607>
- Cypher, J. M. & Dietz, J. L. (2009). *The process of economic development* (3rd ed). Routledge.
- Cypher, J. M. y Pérez Estcatel, A. A. (2013). Instituciones y tecnología como factores clave en los proyectos nacionales del desarrollo: Un análisis comparativo de Brasil y México. *Apuntes del CENES*, 32(56), 105-138. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4737579>
- Economía, S. de. (s. f.). Decreto Automotriz. [gob.mx](http://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/decreto-automotriz). Recuperado 11 de junio de 2025, de <http://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/decreto-automotriz>
- Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press.
- Grindle 1995 | PDF | Capacity Building | Employment. (s. f.). Recuperado 12 de junio de 2025, de [https://es.scribd.com/document/367460351/Grindle-1995?utm\\_source=chatgpt.com](https://es.scribd.com/document/367460351/Grindle-1995?utm_source=chatgpt.com)

- Home | *Worldwide Governance Indicators*. (s. f.). [Text/HTML]. World Bank. Recuperado 12 de junio de 2025, de <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>
- INA y BM inician el programa de desarrollo de proveedores en la industria automotriz. (s. f.). Recuperado 11 de junio de 2025, de <https://www.el-economista.com.mx/empresas/ina-bm-inician-programa-desarrollo-proveedores-industria-automotriz-20250120-742774.html>
- Junior, J. A. C. y Santos, L. B. (2020). Estado e Indústria Automobilística no Brasil: Análise das Políticas Inovar-Auto e Rota 2030. *Entre-Lugar*, 11(21), Article 21. <https://doi.org/10.30612/el.v11i21.12051>
- Martínez-Martínez, A. y Carrillo-Viveros, J. H. (2019). Evolution of industrial policy in emerging regions: The case of the automotive industry in Guanajuato, Mexico. *Estudios Sociales Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional*. <https://doi.org/10.24836/es.v29i54.757>
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145-174. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037242>
- Mazzucato, M. (2013). The Entrepreneurial State: *Debunking Private vs. Public Sector Myths*.
- Mballa, L. V., Gasca Torres, A. R. & Ibarra Cortés, M. E. (2020). Los avatares de las capacidades institucionales en el sector automotriz en San Luis Potosí, México. *Perfiles latinoamericanos*, 28(56), 177-205. <https://doi.org/10.18504/pl2856-008-2020>
- Michelena, G., Iannuzzi, P. y Barafani, M. (2023). Hacia una integración sostenible: El potencial de la electromovilidad en América Latina y el Caribe. *IDB Publications*. <https://doi.org/10.18235/0005179>
- Morales, J. (2010). Inversión extranjera directa y desarrollo en América Latina. *Problemas del desarrollo*, 41(163), 141-156. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0301-70362010000400008&lng=es&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0301-70362010000400008&lng=es&nrm=iso&tlng=es)
- OECD (2009). *Measuring Government Activity*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264060784-en>
- Perez-Linan, A. (2010). El método comparativo y el análisis de configuraciones causales. *Aníbal Pérez-Liñán*.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998). *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Fondo de Cultura Económica.
- Rota 2030-Mobilidade e Logística-Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (s. f.). Recuperado 11 de junio de 2025, de <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/competitividade-industrial/setor-automotivo/rota-2030-mobilidade-e-logistica>

- Sabatier, P. A. y Mazmanian, D. A. (1983). The Internal Process of Policy Implementation. En P.A. Sabatier & D.A. Mazmanian (eds.), *Can Regulation Work?: The Implementation of the 1972 California Coastal Initiative* (pp. 95-130). Springer US. [https://doi.org/10.1007/978-1-4684-1155-3\\_4](https://doi.org/10.1007/978-1-4684-1155-3_4)
- Sabatier, P. y Mazmanian, D. (2005). The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal*, 8, 538-560. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1980.tb01266.x>
- Salgado-Conrado, L., Álvarez-Macías, C., Loera-Palomo, R. y García-Contreras, C. P. (2024). Progress, Challenges and Opportunities of Electromobility in Mexico. *Sustainability*, 16(9), Article 9. <https://doi.org/10.3390/su16093754>
- Silva, A. C. A. C. da, & Pizzolato, N. D. (2022). Utilização de veículos elétricos no transporte de carga e os desafios para implementação no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, 25, e01832. <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc20210128r1vu2022L3AO>
- Valdenebro, A. y García, S. (2023). Desentrañando la trampa del ingreso medio en México. Un enfoque de complementariedad institucional visto desde la industria automotriz. *Entreciencias: Diálogos en la Sociedad del Conocimiento*, 11, 1-23. <https://doi.org/10.22201/enes.1.20078064e.2023.25.86607>
- Vallarta-Serrano, S. I., Santoyo-Castelazo, E., Ramirez-Mendoza, R. A., & Bustamante-Bello, R. (2022). Overview of Mexico's transport sector: Current situation, emissions trend and electromobility. 2022 *International Symposium on Electromobility (ISEM)*, 1-7. <https://doi.org/10.1109/ISEM55847.2022.9976597>
- Velho, S., Barbalho, S. y Frate, C. (2021). *Researching Electromobility in Brazil: Elements for Building a National Policy*. <https://doi.org/10.46254/SA02.20210383>



# ENTRE REGLAS Y REALIDADES: LA IMPLEMENTACIÓN DE *SEMBRANDO VIDA* EN EL CASO ‘RAÍCES DE MI TIERRA’ DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS BURÓCRATAS DE CALLE<sup>1</sup>

Alejandra Lili Torres Jiménez\*

## RESUMEN

Este artículo analiza la implementación del programa federal *Sembrando Vida* en el Centro de Aprendizaje Campesino (CAC) *Raíces de mi Tierra*, ubicado en Jesús Carranza, Veracruz, a partir del enfoque teórico de la *Street-Level Bureaucracy* de Michael Lipsky. El estudio examina cómo los técnicos operativos interpretan y adaptan las reglas de operación del programa en contextos locales caracterizados por desigualdad, rezago institucional y dinámicas comunitarias complejas.

Mediante un diseño cualitativo sustentado en entrevistas semiestructuradas y análisis documental, se identifican patrones de discrecionalidad, mediación comunitaria y toma de decisiones que inciden en los resultados del programa. Asimismo, se realiza un análisis comparativo con experiencias similares en América Latina, destacando tensiones recurrentes en la implementación territorial de políticas sociales.

Los hallazgos evidencian que los técnicos no solo ejecutan los lineamientos institucionales, sino que también generan valor público, fortaleciendo la legitimidad y la gobernanza local.

---

<sup>1</sup> Este artículo pertenece al dossier: “Implementación de políticas públicas, debate contemporáneo Public Policy Implementation: A Contemporary Debate”, Editor invitado José Daniel Sousa Oliva.

\* Estudiante en la Universidad Veracruzana del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales LGAC 1. Tecnologías y economías sociales en lo glocal. ORCID: 0009-0001-0772-8411. Correo Electrónico: alilitrrs@gmail.com

**Palabras claves:** *Sembrando Vida*, implementación de políticas públicas, burócratas de calle, discrecionalidad, valor público.

## ABSTRACT

This article analyzes the implementation of the federal program *Sembrando Vida* at the *Raíces de mi Tierra* Rural Learning Center in Jesús Carranza, Veracruz, from the perspective of street-level bureaucrats. The study examines how technical field staff interpret and adapt the program operation rules within local contexts marked by inequality, limited institutional capacity, and complex community relations. Through a qualitative design based on semi-structured interviews and document analysis, patterns of discretion, community mediation, and decision-making are identified as key factors shaping program outcomes. A comparative analysis with similar experiences in Latin America is also included, highlighting common tensions in the territorial implementation of social policies. The findings show that the technicians not only reproduce institutional guidelines but also generate public value, contributing to legitimacy and local governance.

**Keywords:** *Sembrando Vida*, public policy implementation, street-level bureaucrats, discretion, public value.

## INTRODUCCIÓN

La implementación de políticas públicas constituye uno de los momentos más determinantes del ciclo de políticas, pues es en este nivel donde las decisiones gubernamentales se transforman o no en resultados tangibles para la ciudadanía. Como es el caso de los programas sociales orientados al desarrollo rural, la distancia entre diseño normativo y práctica cotidiana se amplía debido a estructuras institucionales débiles, desigualdades territoriales y dinámicas comunitarias complejas (Grindle, 2009; Pires, 2019). En México, dichas tensiones se vuelven especialmente visibles en el programa *Sembrando Vida*, una de las iniciativas sociales más importantes del actual gobierno federal, implementada desde 2019 con el objetivo de promover la autosuficiencia alimentaria, la reforestación productiva y el fortalecimiento comunitario.

Sin embargo, los resultados del programa varían significativamente entre regiones, lo que evidencia la importancia de analizar los factores que afectan su operación territorial. Una de las aproximaciones más robustas para comprender estas variaciones es la teoría de los burócratas de nivel de calle (Lipsky, 1980), que destaca el papel de los operadores locales en la traducción de las reglas de operación en prácticas concretas. Estos actores –técnicos productivos, sociales

y territoriales— se convierten en mediadores entre el Estado y los beneficiarios, adaptando la política a contextos con limitaciones institucionales, conflictos locales, escasez de insumos o expectativas divergentes (Brodkin, 2011; Lotta, 2022).

En este escenario, analizar cómo los burócratas de calle interpretan, negocian y ejecutan el programa en el territorio resulta fundamental para comprender los logros, tensiones y áreas de mejora de *Sembrando Vida*. Además, la evidencia latinoamericana muestra que las dinámicas locales de implementación presentan patrones comunes en programas con características similares, como *Bolsa Familia* en Brasil o *Juntos en Perú*, en los cuales la discrecionalidad, la mediación cotidiana y la capacidad institucional condicionan la efectividad de la política pública (Sugiyama, 2011; Bebbington & McCourt, 2007).

Este artículo busca responder la pregunta: ¿Cómo influyen los burócratas de calle en la implementación del programa *Sembrando Vida* en el CAC “Raíces de mi Tierra”, y de qué manera sus prácticas generan tensiones y valor público en el territorio?

Para ello se realizó un estudio cualitativo en el municipio de Jesús Carranza, Veracruz, donde opera el CAC “Raíces de mi Tierra”. El análisis combina entrevistas semiestructuradas, revisión documental y análisis comparativo con otros programas latinoamericanos, integrando además el enfoque de valor público (Moore, 1995) para evaluar cómo las acciones de los operadores pueden fortalecer o debilitar la legitimidad institucional.

A partir de ello, se sostiene que la implementación de *Sembrando Vida* no puede comprenderse únicamente desde las reglas formales, sino desde la interacción cotidiana entre operadores y beneficiarios, donde emergen procesos de negociación, discrecionalidad y construcción de legitimidad estatal.

## MARCO TEÓRICO

### *Implementación de políticas públicas: entre el diseño y la evaluación*

El estudio de la implementación de políticas públicas constituye un campo de análisis que ha evolucionado significativamente desde los trabajos pioneros de Pressman y Wildavsky (1973). Estos autores mostraron que la distancia entre el diseño de una política y sus resultados se explica por la interacción de múltiples actores, recursos limitados y contextos cambiantes, lo cual impide entender la implementación como un proceso lineal. Desde entonces, la literatura ha enfatizado que la fase de ejecución no puede reducirse a la mera aplicación de lineamientos normativos, sino que implica procesos de interpretación, negociación y adaptación (Hill & Hupe, 2014; O’Toole, 2017).

En América Latina, diversos estudios han evidenciado que la debilidad institucional, la fragmentación de las capacidades estatales y las dinámicas

clientelares limitan la implementación efectiva de programas sociales (Oszlak & O'Donnell, 1981; Grindle, 2009). Investigaciones sobre programas como *Bolsa Familia* en Brasil o *Juntos en Perú* han mostrado cómo la variabilidad en las capacidades municipales o comunitarias afecta la calidad de los resultados, generando desigualdad territorial en su aplicación (Bebbington & McCourt, 2007; Sugiyama, 2011). En el caso mexicano, las evaluaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2021, 2022) han subrayado deficiencias tanto en el diseño como en los procesos operativos de *Sembrando Vida*, destacando la ausencia de indicadores robustos, la falta de articulación entre componentes y la ambigüedad en la definición de roles técnicos. Estos hallazgos permiten reconocer que la implementación no depende únicamente del diseño formal, sino de cómo este es reinterpretado en territorio.

### ***La teoría de los burócratas de nivel de calle***

la teoría de los burócratas de nivel de calle desarrollada por Michael Lipsky (1980) ha sido fundamental para comprender cómo los funcionarios de primera línea –maestros, policías, trabajadores sociales, técnicos rurales– no solo aplican normas, sino que en la práctica co-construyen la política pública. La discrecionalidad operativa, derivada de la ambigüedad normativa, la sobrecarga de funciones y los recursos limitados, se convierte en un rasgo estructural de su labor cotidiana. Así, las decisiones que toman los burócratas de calle, aunque aparentemente individuales, tienen un impacto colectivo en la manera en que la política se implementa y percibe (Weatherly & Lipsky, 1977).

Estudios recientes han ampliado esta perspectiva al analizar contextos latinoamericanos, donde los operadores locales actúan como mediadores entre las reglas estatales y las dinámicas comunitarias. Lotta (2022) y Pires (2019), por ejemplo, documentan cómo los implementadores desarrollan rutinas y mecanismos de interpretación que, lejos de ser anomalías, constituyen formas de dar viabilidad a programas en territorios complejos. En México, investigaciones sobre programas como *PROCAMPO* o *Prospera* han demostrado que los técnicos de campo y gestores comunitarios reconfiguran las reglas para ajustarlas a contextos de pobreza, desigualdad o conflictos locales (Rojas, 2017; Sierra y Arredondo, 2017). De manera similar, estudios emergentes sobre *Sembrando Vida* muestran que los técnicos productivos, sociales y territoriales cumplen funciones que rebasan las establecidas en las reglas de operación, asumiendo tareas de mediación, acompañamiento social, gestión de insumos y resolución de conflictos (Morales y Zepeda, 2022).

Desde esta perspectiva, los burócratas de calle no son simples ejecutores, sino actores estratégicos que transforman el diseño normativo en prácticas

situadas. Esta capacidad de reinterpretación genera tensiones: por un lado, permite la adaptabilidad de la política; por otro, introduce riesgos de discrecionalidad excesiva, desigualdad territorial o distorsión de objetivos (Brodkin, 2011).

### ***Comparación con experiencias latinoamericanas***

Los resultados obtenidos en el caso del programa *Sembrando Vida* presentan patrones coincidentes con la implementación de otros programas rurales latinoamericanos que dependen fuertemente de los operadores locales. En Brasil, estudios sobre *Bolsa Familia* han demostrado que le efectividad del programa varía territorialmente en función de las capacidades municipales y del margen de actuación de técnicos y gestores locales, quienes adaptan procedimientos para responder a contextos comunitarios diversos (Lotta, 2022; Sugiyama, 2011). De manera similar, investigaciones en Perú sobre el programa *Juntos* evidencian que los facilitadores territoriales ejercen funciones que exceden su rol técnico, convirtiéndose en mediadores entre el Estado y las familias rurales (Bebbington & McCourt, 2007).

En el caso de México, la experiencia de programas anteriores como *PRO-CAMPO* o *Prospera* demuestran que la implementación dependió en gran medida de la capacidad de los operadores de campo para reinterpretar normativas rígidas en escenarios caracterizados por desigualdad, rezago institucional y disputas locales (Rojas, 2017; Sierra y Arredondo, 2017). *Sembrando Vida* reproduce esta tendencia, al observarse que los resultados productivos, ambientales y sociales dependen de la discrecionalidad, habilidades interpersonales y recursos disponibles para los técnicos productivos y sociales.

Esta comparación permite situar el caso mexicano dentro de una tendencia regional más amplia: en América Latina, los burócratas de calle operan en sistemas institucionales donde la ambigüedad normativa y la escasez de recursos convierten la implementación en un proceso altamente político, adaptativo y relacional, más que en la ejecución mecánica de reglas (Pires, 2019).

### ***Patrón regional común***

Los programas sociales territoriales en América Latina comparten tres elementos:

1. Alta discrecionalidad operativa debido a contextos institucionales débiles.
2. Dependencia de capacidades individuales de los burócratas de calle.
3. Amplio margen para adaptar reglas, generando variabilidad territorial.

En este contexto, los técnicos de *Sembrando Vida* se insertan en la misma lógica: son mediadores, intérpretes y, muchas veces, los principales productores de la política en territorio.

### ***Capacidades institucionales, legitimidad y valor público***

La efectividad de la implementación también depende de las capacidades institucionales con las que cuentan los programas. Estas no se limitan a recursos financieros o materiales, sino que incluyen capacidades técnicas, organizativas y normativas que permiten garantizar continuidad, coordinación y legitimidad en la acción estatal (Grindle, 2009; Honig, 2018). En ausencia de dichas capacidades, la implementación depende en gran medida de la iniciativa individual de los burócratas de calle, lo que aumenta la variabilidad y la incertidumbre de los resultados.

El concepto de valor público, propuesto por Moore (1995), complementa esta discusión al plantear que las políticas deben evaluarse no solo en términos de eficiencia, sino también de su capacidad de generar beneficios legítimos y sostenibles para la ciudadanía. Desde esta óptica, los burócratas de calle son fundamentales en la creación de valor público, en tanto su interacción con los beneficiarios permite ajustar la política a las realidades locales. Sin embargo, para que este potencial se concrete, es necesario que existan marcos institucionales claros, mecanismos de rendición de cuentas y espacios de aprendizaje organizacional (Maynard-Moody & Musheno, 2003).

En programas rurales como *Sembrando Vida*, donde convergen dinámicas productivas, sociales y ambientales, la generación de valor público depende en gran medida de la capacidad de los técnicos productivos, sociales y territoriales para articular los lineamientos normativos con los saberes campesinos y las condiciones locales. Este cruce entre política pública y territorio confirma la importancia de comprender la implementación como un proceso adaptativo, donde el rol de los burócratas de calle es central para explicar tanto los avances como las limitaciones de la política. En el caso de *Sembrando Vida*, estos elementos permiten comprender cómo la política pública adquiere forma en el territorio, cómo se construye o erosiona la legitimidad del Estado, y cómo el desempeño de los técnicos influye en la generación de valor público, aspecto que será retomado y ampliado en la sección de resultados.

## ENFOQUE METODOLÓGICO

La presente investigación adopta un enfoque cualitativo, apropiado para comprender procesos de implementación en contextos complejos donde las dinámicas sociales, las percepciones y las prácticas cotidianas juegan un papel determinante (Flick, 2018). Este enfoque permite acceder a significados, experiencias y racionalidades de los actores involucrados, elementos fundamentales para analizar el comportamiento de los burócratas de nivel de calle en la operación de *Sembrando Vida*.

### *Diseño de investigación y justificación del caso*

Se empleó un estudio de caso (Yin, 2018) centrado en el CAC “Raíces de mi Tierra”, ubicado en el municipio de Jesús Carranza, Veracruz. El caso fue seleccionado por presentar condiciones organizativas, productivas y comunitarias particulares que permiten observar el comportamiento de los técnicos frente a recursos limitados, tensiones territoriales y adaptaciones informales de la política.

FIGURA 1.  
MUNICIPIO DE JESÚS CARRANZA



El estudio se desarrolló en el CAC “Raíces de mi Tierra”, ubicado en el municipio de Jesús Carranza, en la región sur del estado de Veracruz, México (ver Figura 1). Con una población aproximada de 28,524 habitantes, el territorio se caracteriza por una vocación agropecuaria inmersa en un contexto de profunda vulnerabilidad estructural. De acuerdo con las mediciones más

recientes del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2021), el municipio exhibe un grado de rezago social alto, situándose como una zona de atención prioritaria. Las cifras revelan que el 67.4% de la población se encuentra en situación de pobreza, mientras que un 23.9% vive en pobreza extrema, superando significativamente la media estatal. Esta precariedad se materializa en la falta de infraestructura y acceso a derechos: el 83.1% de los habitantes carece de acceso a la seguridad social y un 56.2% presenta carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda como: agua, drenaje y electricidad (CONEVAL, 2022).

La zona forma parte de la región del Istmo veracruzano, con condiciones de clima cálido húmedo y alta pluviosidad, lo que la hace propicia para cultivos tropicales y prácticas de reforestación.

El CAC “Raíces de mi tierra” del programa *Sembrando Vida* funge como espacio de capacitación, acompañamiento técnico y social, así como de la articulación comunitaria dentro del programa *Sembrando Vida*. Su relevancia radica en que concentra la interacción cotidiana entre técnicos y beneficiarios, permitiendo observar cómo se traducen los lineamientos del programa en prácticas concretas de siembra, organización social y manejo ambiental. La elección de este caso responde a criterios de pertinencia metodológica, dado que el escenario de alta marginación condiciona la operatividad del programa. Este contexto resulta idóneo para analizar la dinámica entre los actores locales y el diseño institucional, así como para examinar las tensiones emergentes entre los objetivos productivos, sociales y ambientales.

### ***Muestra, participantes y estrategias de saturación***

Se realizaron un total de 14 entrevistas semiestructuradas a tres técnicos: productivo, social y territorial adscritos al CAC Raíces de mi Tierra, ocho a beneficiarios con participación en el programa *Sembrando Vida* y tres actores locales vinculados a la operación del programa. La selección obedeció a un muestreo intencional orientado a contar con informantes con experiencia directa en diferentes etapas del proceso de implementación del programa (Patton, 2015).

El criterio de cierre del trabajo de campo se basó en el principio de saturación teórica, entendida como el punto en el cual la incorporación de nuevos entrevistados ya no aportaba categorías analíticas novedosas (Glaser & Strauss, 2009; Saldaña, 2016). La saturación se alcanzó después de la entrevista número doce, aunque se realizaron dos adicionales para confirmar la estabilidad de las categorías emergentes.

## ***Técnicas, instrumentos y triangulación de datos***

### **a) *Entrevista semiestructurada***

El principal instrumento utilizado fue la entrevista semiestructurada (ver Anexo 1). Las entrevistas abordaron cuatro dimensiones centrales: (1) condiciones de trabajo y carga de funciones; (2) interpretación y adaptación de los lineamientos normativos; (3) relaciones con la comunidad y construcción de confianza; y (4) percepción sobre los resultados y sostenibilidad del programa.

### **b) *Observación y notas de campo***

Se realizaron visitas al CAC, donde se observaron reuniones, recorridos productivos y dinámicas de interacción entre técnicos y beneficiarios. Se elaboraron notas de campo para complementar y contrastar la información obtenida en entrevistas.

### **c) *Análisis documental***

Se revisaron: Reglas de Operación del programa *Sembrando Vida* (2019-2024), Informes institucionales, Evaluaciones del CONEVAL y material técnico y comunicacional del programa *Sembrando Vida*.

## ***Triangulación de información y fortalecimiento de la validez empírica***

Para garantizar la validez empírica del estudio se aplicó un procedimiento sistemático de triangulación metodológica, en tres niveles:

- a) *Triangulación de fuentes*. Se contrastaron las entrevistas con: documentos oficiales (Reglas de operación 2019-2024), evaluaciones externas (CONEVAL 2021, 2022), publicaciones en redes sociales sobre avance y quejas operativas, lo que permitió identificar coincidencias y divergencias entre el discurso oficial, práctica institucional y percepción ciudadana.
- b) *Triangulación teórica*. Las interpretaciones empíricas se contrastaron con los marcos de Lipsky (1980), Pressman y Wildavsky (1973) y el enfoque de valor público (Moore, 1995), asegurando coherencia conceptual y evitando conclusiones inductivas sin sustento analítico.
- c) *Triangulación entre investigadores*: Se trabajó con revisión cruzada de categorías y codificaciones para reducir sesgos individuales y fortalecer la consistencia interpretativa, siguiendo recomendaciones de Saldaña (2016).

### ***Procedimiento de análisis***

El material empírico recolectado fue sometido a un análisis de contenido temático (Braun & Clarke, 2006), siguiendo una lógica híbrida: deductiva para las categorías preestablecidas por el marco teórico, e inductiva para los hallazgos emergentes del trabajo de campo. El proceso se estructuró en tres fases secuenciales para garantizar el rigor metodológico:

1. *Sistematización y transcripción*: Las entrevistas fueron grabadas digitalmente y transcritas verbatim (palabra por palabra) para preservar la fidelidad del discurso. Posteriormente, se realizó una lectura flotante de la totalidad del corpus documental y las notas de campo para obtener una visión holística de los datos antes de la fragmentación (Flick, 2018).
2. *Codificación (abierta y axial)*: Se utilizó el método de comparación constante. El primer ciclo (codificación deductiva), se clasificaron los fragmentos discursivos dentro de las cuatro dimensiones estructurales definidas *a priori*: (1) condiciones de trabajo y carga de funciones; (2) interpretación y adaptación de los lineamientos normativos; (3) relaciones con la comunidad y construcción de confianza; y (4) percepción sobre los resultados y sostenibilidad del programa. En un segundo ciclo (codificación inductiva), se identificaron subcategorías emergentes que no estaban completadas en el diseño original, tales como “tensiones por tiempo de entrega” o “estrategias informales de mediación” (Saldaña, 2016).
3. *Triangulación e interpretación*: Finalmente, se procedió a la triangulación de datos (Denzin, 2017), contrastando las narrativas de los técnicos con lo estipulado en las reglas de operación (análisis documental) y lo observado en los CAC (diarios de campo). Este cruce de información permitió identificar no solo las convergencias, sino también las discrepancias entre el discurso oficial (lo narrado) y la práctica cotidiana (lo vivido), base argumentativa central de este estudio (ver Anexo 2): Matriz de categorización analítica.

Final del formulario.

## **RESULTADOS**

Los hallazgos muestran que la implementación del programa presenta desajustes entre las ROP y la práctica cotidiana. Las entrevistas muestran que los técnicos ejercen un margen significativo de discrecionalidad al adaptar

los lineamientos oficiales a las condiciones locales. Un técnico productivo señaló: “No siempre seguimos las ROP o las indicaciones de nuestros jefes territoriales; como fue el problema con los insumos entregados y la falta de seguimiento oportuno, lo que refuerza la percepción de que la ejecución no siempre corresponde lo planeado.

Se identificó una brecha entre la normativa y las prácticas comunitarias. Mientras el diseño promueve sistemas agroforestales homogéneos, los campesinos adaptan las prácticas según disponibilidad de recursos y experiencia previa. Cita textual (entrevista a técnico productivo): “Nos dicen que se siembren ciertas plantas, pero a veces no se dan en la tierra de aquí. Entonces los productores siembran lo que les indicamos, aunque esas plantas luego no se logren o se sequen”.

Por otro lado, si esperamos a la logística de la Secretaría, se nos pasa la temporada de lluvias. En el papel, yo debo reportar la planta oficial, pero en la parcela, la realidad es otra. Yo les dije a mis sembradores: No esperen el camión. Recolecten semilla de monte, de lo que hay aquí, y llenen la bolsa. Luego en la plataforma lo justificamos como ‘replante’. Si sigo el manual al pie de la letra, aquí no prende nada. A veces el sistema pide coordenadas de árboles que ni existen todavía para cerrar la meta del mes.

Y cuando nos llegan plantas estas no están listas, o que no son de la zona y por eso se secan o no se llegan a desarrollar. Esto genera desconfianza de los campesinos hacia el programa.” Los técnicos expresan que los resultados alcanzados “no son reconocidos por los niveles de decisión”, lo que mina la legitimidad institucional.

La falta de insumos de calidad y la llegada tardía de plantas desde viveros centrales como SEDENA afectaron el desarrollo de las plantaciones en parcelas. Estas deficiencias fueron reconocidas por técnicos y beneficiarios, coincidiendo con lo señalado en la Evaluación de Procesos de CONEVAL (2022).

Este resultado coincide con Lipsky (1980), quien subraya que los burócratas de calle transforman la política al decidir cómo y cuándo aplicar las reglas. En este sentido, la discrecionalidad no implica incumplimiento, sino una mediación entre las demandas institucionales y las realidades rurales (Pires, 2019).

Los técnicos desempeñan múltiples roles: asesores productivos, mediadores comunitarios y gestores de conflictos. Las entrevistas revelan que la sobrecarga de funciones y la falta de recursos incrementan su discrecionalidad en campo, coincidiendo con lo que expresan públicamente: “somos técnicos, psicólogos y gestores al mismo tiempo”. Esto confirma la centralidad de los burócratas de calle en la configuración de los resultados del programa.

Los técnicos productivos y sociales reportaron desempeñar tareas que exceden su rol formal, incluyendo gestiones administrativas hasta altas horas de la noche, resolución de conflictos comunitarios y apoyo logístico en viveros. Esta sobrecarga conduce a una aplicación selectiva de lineamientos normativos.

Además de capacitar a los sembradores, ser chofer, tengo que hacer reportes, ayudar en la entrega de plantas y hasta mediar cuando hay pleitos. No siempre alcanza el tiempo para todo lo que piden desde arriba, excediendo el horario laboral. Por ejemplo, la semana pasada tuve que mediar un pleito porque dos familias se pelearon por el ahorro del CAC. Perdí tres horas ahí. Llego a mi casa a las 8 de la noche y todavía tengo que subir las evidencias a la plataforma porque si no está la foto georreferenciada, el territorial nos llama la atención. Nos piden trabajo de escritorio con botas de campo, y a veces hay que poner de nuestra bolsa para la gasolina porque los viáticos no bajan.

La presión de arriba es fuerte. Nos piden metas cumplidas en el tablero de control para la conferencia matutina. Yo sé que los técnicos no tienen internet en la sierra, pero mi trabajo es que los números cuadren. Les exijo las fotos y los reportes, aunque sé que a veces tienen que inventar un poco para cumplir con los tiempos. Es una cadena: a mí me aprietan de México, y yo aprieto a los técnicos.

Existe una percepción ambivalente: por un lado, el programa es reconocido por generar oportunidades de capacitación y acompañamiento; por otro, se cuestiona la falta de continuidad de apoyos y la invisibilización de logros ante instancias superiores.

Los CAC han contribuido a procesos de aprendizaje y organización en algunas comunidades. Sin embargo, la evidencia también revela heterogeneidad en los resultados: mientras en ciertas localidades se destacan avances en diversas parcelas y diversificación productiva, en otras se percibe apatía o limitada participación. Esto sugiere que los impactos dependen de factores contextuales, como la cohesión social preexistente y el liderazgo comunitario.

En la dimensión de valor público, los hallazgos muestran que el programa *Sembrando Vida* es percibido como un mecanismo que fortalece la legitimidad del Estado en el ámbito rural, aunque con ciertos matices.

¿Qué opina del gobierno y del programa después de estos años?

Sembrador: La verdad, el apoyo (\$6,450) es una bendición, antes nadie nos volteaba a ver. El Presidente cumplió con el dinero. Pero a veces nos sentimos regañados. Si no vamos a la faena o reuniones en la CAC nos amenazan con

darnos de baja en el programa. Confiamos en los técnicos porque a veces caminan con nosotros, no lo hacen siempre. Pero a los «jefes» que vienen en camioneta de aire acondicionado a tomarse la foto, a esos no les creemos mucho. El programa es bueno por el dinero, pero lo que va a quedar son los frutales que logremos salvar nosotros.

La mayoría de los técnicos entrevistados y sembradores en los comentarios identificados reconocen que el programa ha generado una mayor visibilidad del gobierno federal en zonas rurales, lo que incrementa la percepción de presencia institucional.

Sin embargo, algunos participantes expresaron dudas sobre la continuidad del apoyo, lo cual limita la consolidación de una legitimidad más sólida.

En cuanto a la confianza en el programa, se observa una tendencia positiva: los beneficiarios señalan que, a diferencia de otras intervenciones pasadas, *Sembrando Vida* mantiene cierta regularidad en los pagos y una cercanía operativa a través de los técnicos sociales y productivos. Esta situación ha creado una percepción de mayor estabilidad y seriedad institucional, aunque también emergen críticas vinculadas a retrasos ocasionales en los depósitos lo cual genera tensiones en la credibilidad del programa.

Respecto a los beneficios concretos percibidos, los actores locales destacan la mejora en ingresos familiares y la posibilidad de diversificación productiva mediante la siembra de árboles frutales y maderables, que son vistos como un capital de largo plazo. Asimismo, se reporta un efecto social positivo al promover la cohesión comunitaria en el CAC *Raíces de mi tierra*. No obstante, los beneficiarios advierten que el impacto económico aún es limitado y que los beneficios ambientales, como la recuperación de suelos o la reforestación, son percibidos de manera incipiente por la comunidad.

El enfoque de valor público propuesto por Moore (1995) plantea que las políticas públicas deben generar beneficios socialmente apreciados, sustentarse en legitimidad institucional y ser operacionalmente viables. Desde esta perspectiva, *Sembrando Vida* no solo debe producir resultados productivos o ambientales, sino también fortalecer la confianza comunitaria en la presencia estatal.

Los hallazgos empíricos muestran que los técnicos de campo se convierten en los principales generadores de valor público, al ser el rostro visible del programa y quienes articulan expectativas comunitarias con lineamientos institucionales. Este fenómeno coincide con Bryson, Crosby y Bloomberg (2017), quienes señalan que el valor público se construye “en la relación entre ciudadanía, funcionarios y resultados percibidos”.

No obstante, la legitimidad generada es condicionada y frágil. Si bien los beneficiarios reconocen mejoras como ingresos estables y acompañamiento técnico regular, la falta de insumos oportunos, las cargas de trabajo excesivas y la limitada interacción con niveles superiores de gobierno reducen la percepción de consistencia institucional. Este patrón ha sido documentado también en programas rurales de Perú y Brasil, donde la legitimidad estatal depende menos del diseño normativo que de la capacidad del operador local para sostener relaciones de confianza en contextos de alta informalidad y escasez (Grindle, 2010; Lotta, 2022). La creación de valor público en *Sembrando Vida* no se origina exclusivamente en las reglas de operación (ROP), sino en prácticas cotidianas de mediación, gestión y negociación que redefinen la política en territorio.

Los resultados de esta dimensión reflejan que el programa contribuye a generar valor público en términos de confianza y legitimidad, pero enfrenta desafíos para consolidar sus beneficios a largo plazo, especialmente en lo relativo a la sostenibilidad económica y ecológica de las parcelas.

Los CAC han impulsado procesos de organización comunitaria, capacitación y diversificación productiva. Beneficiarios reconocen beneficios como: mejora de ingresos, acceso a capacitación técnica, introducción de especies frutales y maderables con potencial de largo plazo.

Sin embargo, los resultados muestran heterogeneidad significativa:

Algunos grupos presentan avances claros, diversificación de parcelas y cohesión social. Otros muestran apatía, tensiones internas o baja participación.

Factores como liderazgo comunitario, cohesión social preexistente, experiencias agrícolas previas y relaciones con técnicos explican esta variabilidad.

La sostenibilidad es uno de los puntos más críticos. Se identificó una brecha entre la normativa y las prácticas comunitarias. Mientras el diseño promueve sistemas agroforestales homogéneos, los campesinos adaptan las prácticas según disponibilidad de recursos y experiencia previa.

Nos dicen que pongamos ciertas plantas, pero a veces no se dan en la tierra de aquí. Entonces seguimos sembrando lo que conocemos, aunque no esté en la lista.

Y aunque se reporta la incorporación de prácticas agroecológicas (uso de abonos orgánicos, siembra de especies nativas), los técnicos coinciden en señalar alta mortalidad de plantas y falta de seguimiento técnico, lo cual se

refleja en múltiples publicaciones en redes sociales que muestran imágenes de parcelas con pérdidas significativas. Esta dimensión evidencia que el componente ambiental enfrenta desafíos estructurales que ponen en duda la permanencia del programa a largo plazo (ver Tabla 1. Matriz de dimensiones y hallazgos).

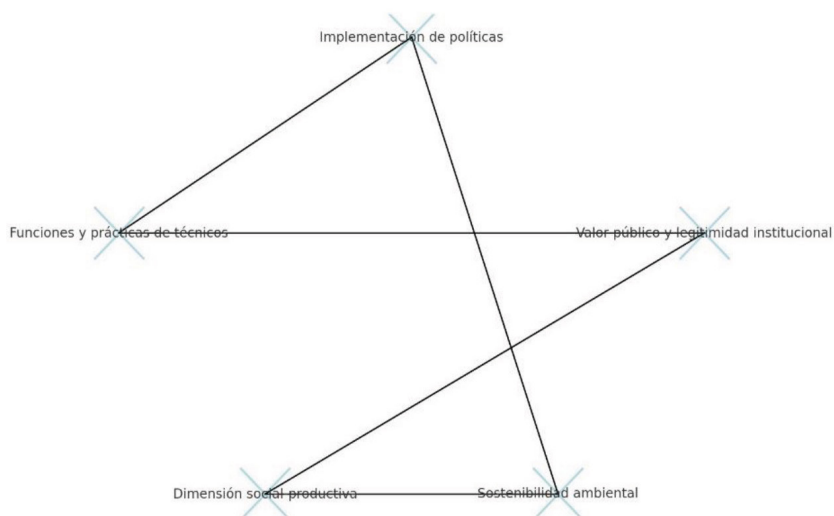
TABLA 1.  
MATRIZ DE DIMENSIONES Y HALLAZGOS

| Dimensión   | Hallazgos  |
|---|--|
| Implementación de políticas                                 | Se identificaron brechas entre el diseño formal del programa y adaptación local; discrecionalidad técnica como mecanismo de resolución.  |
| Funciones y prácticas de los técnicos (burócratas de calle) | Los técnicos sociales, productivos y territoriales asumieron un rol híbrido, combinando acompañamiento comunitario con gestión administrativa, mediación comunitaria; tensiones derivadas de sobrecarga laboral y falta de claridad en lineamientos. |
| Valor público y legitimidad institucional                   | Los beneficiarios perciben que el programa aporta valor en términos de apoyo económico y productivo, pero cuestionan la legitimidad institucional debido a la coordinación en los retrasos en insumos y percepciones de clientelismo.                |
| Dimensión social-productiva                                 | El programa fortaleció la organización comunitaria en algunos casos, aunque se observaron tensiones por desigualdad en el acceso a recursos. La producción ha sido variable según las capacidades técnicas y sociales de cada comunidad.             |
| Sostenibilidad ambiental                                    | Aunque se promueve la agroforestería y prácticas sostenibles, los resultados son heterogéneos vs realidades diversas; mortalidad de plantas y seguimiento desigual.  |

Las tensiones detectadas en la implementación del programa *Sembrando Vida* son:

1. *Diseño vs implementación*: reglas rígidas frente a contextos heterogéneos.
2. *Expectativas institucionales vs. Capacidades técnicas*: demandas superiores contrastan con recursos y formación limitada por parte de los técnicos.
3. *Legitimidad institucional vs. percepción comunitaria*: logros visibles para autoridades, pero en algunos casos invisibles para beneficiarios.
4. *Productividad vs sostenibilidad*: presión por resultados inmediatos en parcelas frente a procesos largos de reforestación y conservación.
5. *Homogeneidad del programa vs. heterogeneidad comunitaria*: aplicación uniforme de lineamientos frente a realidades sociales dispares.

FIGURA 2.  
MAPA DE TENSIONES EN LA IMPLEMENTACIÓN  
DEL PROGRAMA *SEMBRANDO VIDA*



Los resultados muestran que la efectividad del programa depende menos del diseño formal y más de la capacidad de los burócratas de calle para traducir, mediar y adaptar los lineamientos en un contexto rural complejo.

- La creación de valor público y legitimidad institucional emergen de interacciones cotidianas, no de directrices centrales.
- La sostenibilidad productiva y ambiental continúa siendo un desafío estructural que requiere mejores insumos, fortalecimiento técnico y estrategias diferenciadas por la comunidad.

## DISCUSIÓN

Los hallazgos del estudio confirman que la implementación de *Sembrando Vida* en el CAC “Raíces de mi Tierra” reproduce patrones ampliamente documentados en la literatura sobre políticas públicas en contextos rurales y sobre el papel de los burócratas de nivel de calle. A la luz del marco teórico, las tensiones identificadas permiten explicar las variaciones en los resultados del programa y los factores que median la producción de valor público en territorio.

En primer lugar, se confirma la tesis clásica de Lipsky (1980), según la cual los operadores de primera línea no aplican la política como está escrita, sino como puede implementarse dadas las condiciones locales. La discrecio-

nalidad identificada en los técnicos de *Sembrando Vida* –quienes seleccionan prioridades, ajustan lineamientos y negocian con beneficiarios– se alinea con lo observado en Brasil (Lotta, 2019), Perú (Bebbington & McCourt, 2007) y México en programas anteriores como Prospera (Sierra y Arredondo, 2017). Esta comparación latinoamericana muestra que la adaptación local no es una anomalía, sino un mecanismo recurrente de gobernanza en programas territoriales.

En segundo lugar, los resultados revelan que la capacidad institucional real del programa no reside en las reglas formales, sino en las habilidades socio-técnicas de los operadores. Las cargas de trabajo excesivas, la multiplicidad de funciones y la presión por cumplir metas administrativas reproducen lo documentado por Pressman y Wildavsky (1973): cuanto mayor es la complejidad del proceso de implementación, menor es la probabilidad de que los objetivos originales se cumplan en su totalidad. En *Sembrando Vida*, la ejecución en campo depende de la capacidad del técnico para equilibrar demandas productivas, comunitarias y administrativas, lo que genera variaciones significativas entre localidades.

En tercer lugar, la discusión del valor público muestra que el programa genera legitimidad institucional en la medida en que ofrece beneficios tangibles y presencia estatal sostenida en lo local, lo cual coincide con Moore (1995) y Bryson, Crosby y Bloomberg (2017). Sin embargo, la legitimidad es frágil: se fortalece cuando los técnicos actúan como mediadores competentes, pero se erosiona ante problemas estructurales como insumos tardíos, viveros deficientes, retrasos en depósitos o escasa coordinación entre niveles gubernamentales. Esto es similar a lo observado en intervenciones rurales en Perú y Brasil, donde la legitimidad estatal se construye en la microgestión cotidiana más que en diseños centralizados (Grindle, 2010).

Finalmente, la sostenibilidad ambiental aparece como uno de los principales desafíos. La mortalidad de plantas, la falta de especies adaptadas y la presión por cumplir metas cuantitativas generan contradicciones entre los objetivos de reforestación y las dinámicas locales. Ello refuerza discusiones previas sobre la dificultad de implementar modelos homogéneos en territorios ecológicamente diversos (Altieri y Toledo, 2011).

En conjunto, los resultados evidencian que *Sembrando Vida* opera en un entorno donde convergen tensiones institucionales, territoriales y sociales. Su efectividad depende directamente de la capacidad de los burócratas de calle para traducir objetivos normativos en prácticas viables, así como de la fortaleza de la relación entre Estado y comunidad.

## CONCLUSIONES

El análisis del caso Raíces de mi Tierra permite arribar a las siguientes conclusiones principales:

1. *La implementación del programa depende más de los técnicos que de las reglas formales.* Los burócratas de calle ajustan lineamientos, priorizan actividades y median conflictos, convirtiéndose en agentes centrales en la configuración de los resultados. Esto confirma los planteamientos de Lipsky (1980) y la literatura latinoamericana sobre implementación territorial.
2. *La discrecionalidad observada no es un fallo institucional, sino un mecanismo adaptativo.* La flexibilidad de los técnicos resulta indispensable para enfrentar condiciones rurales heterogéneas y limitaciones estructurales del programa, incluyendo deficiencias en insumos, falta de capacidad técnica de viveros centrales y presiones administrativas.
3. *El programa genera valor público, pero su legitimidad institucional es frágil.* La presencia constante de los técnicos ha fortalecido la confianza local y la percepción de cercanía estatal. Sin embargo, retrasos operativos, carencias logísticas y rotación de personal limitan la consolidación de una legitimidad estable, en concordancia con estudios de gobernanza rural en América Latina (Grindle, 2010; Lotta, 2022).
4. Los resultados socio-productivos son heterogéneos y dependen de factores comunitarios. La cohesión social, la experiencia agrícola previa y el liderazgo local son determinantes clave. En comunidades con menor organización, los avances son más lentos y la apropiación del programa es limitada.
5. *La sostenibilidad ambiental es el reto principal del programa.* Si bien existen avances en prácticas agroecológicas, la alta mortalidad de plantas y la entrega de especies no adaptadas sugieren que el componente ambiental requiere ajustes estructurales, mayor asistencia técnica especializada y coordinación con viveros locales.
6. *El diseño centralizado del programa contrasta con la diversidad territorial.* La aplicación homogénea de lineamientos en contextos diversos genera tensiones entre objetivos institucionales y posibilidades reales de implementación. Se requiere un mayor enfoque territorial y mecanismos flexibles que reconozcan la diversidad biocultural de las comunidades rurales.

En suma, el caso confirma que la efectividad de *Sembrando Vida* –y de programas sociales territoriales en general– se juega en la interfaz cotidiana entre operadores y beneficiarios. La innovación y la legitimidad no emergen del diseño formal, sino de la apropiación comunitaria, la capacidad adaptativa y la fortaleza relacional entre Estado y ciudadanía. La evidencia contribuye al debate regional sobre políticas rurales, resaltando la necesidad de fortalecer capacidades locales, flexibilizar lineamientos y consolidar estrategias de sostenibilidad a largo plazo.

## REFERENCIAS

- Bebbington, A. & McCourt, W. (eds.). (2007). *Development success: Statecraft in the South*. Palgrave Macmillan.
- Braun, V. y Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Brodkin, E. Z. (2011). Policy work: Street-level organizations under new managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(suppl 2), i253-i277. <https://doi.org/10.1093/jopart/muq093>
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. & Bloomberg, L. (2017). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456. <https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2021). Medición de la pobreza a nivel municipal 2020. <https://www.coneval.org.mx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2022). Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2022: Veracruz de Ignacio de la Llave, Jesús Carranza. <https://www.gob.mx/bienestar/documentos/informe-anual-sobre-la-situacion-de-pobreza-y-rezago-social>
- Denzin, N. K. (2017). *The research act: A theoretical introduction to sociological methods*. Routledge.
- Dussauge, M. I., Cejudo, G. M. & Pardo, M. C. (eds.). (2018). *Las burocracias a nivel de calle. Una antología*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Flick, U. (2018). *An introduction to qualitative research* (6ª ed.). Sage Publications.
- Glaser, B. G. & Strauss, A. L. (2009). *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. Transaction Publishers. (Obra original publicada en 1967).
- Gobierno de México (2019). Reglas de operación del Programa Sembrando Vida. Secretaría de Bienestar. <https://www.gob.mx/bienestar/documentos/programa-sembrando-vida>

- Grindle, M. S. (2009). *Going local: Decentralization, democratization, and the promise of good governance*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400830350>
- Hill, M. & Hupe, P. (2014). *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance* (3<sup>a</sup> ed.). Sage Publications.
- Honig, D. (2018). *Navigation by judgment: Why and when top-down management of foreign aid doesn't work*. Oxford University Press.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Interviews: Learning the craft of qualitative research interviewing* (3<sup>a</sup> ed.). Sage Publications.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Lotta, G. (2022). Recontextualizing street-level bureaucracy in the developing world. *Public Administration and Development*, 42(1), 3-10. <https://doi.org/10.1002/pad.1968>
- Maynard-Moody, S. & Musheno, M. (2003). *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service*. University of Michigan Press.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- Morales, J. & Zepeda, E. (2022). Desarrollo rural y políticas sociales en México: Retos de implementación y sostenibilidad. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Olavarría Gambi, M. (2017). Implementación de políticas públicas: lecciones para el diseño. Análisis de los casos de modernización de la gestión pública y de la reforma de salud en Chile. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 67, 95-124. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n67.a128>
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Naciones Unidas. <https://sdgs.un.org/2030agenda>
- Oszlak, O. & O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- O'Toole, L. J. (2017). Implementation for the real world. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(2), 376-379. [<https://doi.org/10.1093/jopart/muw071>](<https://doi.org/10.1093/jopart/muw071>) [OUP Academic][1]
- Patton, M. Q. (2015). *Qualitative research & evaluation methods: Integrating theory and practice* (4.<sup>a</sup> ed.). SAGE Publications.
- Pires, R. R. C. (Org.). (2019). *Implementando desigualdades: Reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

- Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. University of California Press.
- Rodríguez, P., Palomino, N. y Mondaca, J. (2017). El uso de datos masivos y sus técnicas analíticas para el diseño e implementación de políticas públicas en Latinoamérica y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0000893>
- Rojas, M. (2017). Well-being and public policy: Evidence from Latin America. *Social Indicators Research*, 131(2), 421-445. <https://doi.org/10.1007/s11205-016-1253-1>
- Saldaña, J. (2016). *The coding manual for qualitative researchers* (3<sup>a</sup> ed.). Sage Publications.
- Sierra, M. T. y Arredondo, A. (2017). Implementación local de programas sociales: aprendizajes desde Oportunidades/Prospera. En C. Dávila & M. L. García (coords.), *Política social en México: Retos y perspectivas* (pp. 145-168). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Sugiyama, N. B. (2011). The diffusion of Conditional Cash Transfer programs in the Americas. *Global Social Policy*, 11 (2-3), 250-278. <https://doi.org/10.1177/1468018111421293>
- Vieyra, J. C. et al. (2014). Transparent governance in an age of abundance: Experiences from the extractive industries in Latin America and the Caribbean. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0012568>
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6<sup>a</sup> ed.). Sage Publications.

## ANEXO 1

### *Guía de entrevista semiestructurada*

El instrumento se organizó en cinco dimensiones: implementación de políticas, funciones y prácticas de los técnicos (burócratas de calle), valor público y legitimidad institucional, dimensión social-productiva, y sostenibilidad ambiental. Para cada dimensión se definieron categorías observables y se elaboraron preguntas guía que facilitan la conversación y permiten identificar tanto coincidencias como tensiones en la implementación del programa *Sembrando Vida*.

| Eje de análisis                      | Categorías   | Preguntas  |
|--------------------------------------|--|--|
| Implementación de políticas públicas | Diseño e implementación local; Coordinación institucional                  | ¿Cómo se adaptan las reglas de operación del programa en esta comunidad?<br>¿Qué dificultades se presentan en la coordinación entre actores locales y el programa?   |
| Burócratas de calle                  | Funciones de los técnicos; Discrecionalidad; Relación con beneficiarios    | ¿Qué estrategias utiliza en su labor diaria para cumplir con los objetivos del programa?<br>¿De qué manera equilibra las demandas institucionales con las necesidades de la comunidad?                         |
| Valor público                        | Percepción de legitimidad; Confianza en el programa; Resultados percibidos | ¿Qué opina del gobierno y del programa después de cuatro años?<br>¿Considera que el programa genera confianza en la comunidad? ¿Por qué?<br>¿Qué beneficios concretos observa en la vida de los beneficiarios? |
| Dimensión social-productiva          | Participación comunitaria  | ¿Cómo participan los beneficiarios en la toma de decisiones sobre el programa?   |
| Sostenibilidad ambiental             | Prácticas de reforestación; Conservación; Uso de recursos                  | ¿Qué prácticas ambientales se han incorporado a partir del programa?<br>¿Se perciben resultados en la conservación de los recursos naturales?  |

## ANEXO 2

### *Matriz de categorización analítica*

| Dimensión (deductiva)     | Subcategorías emergentes (inductivas)   | Indicadores discursivos  |
|---------------------------|---|--|
| 1. Condiciones de Trabajo | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sobrecarga administrativa</li> <li>• Falta de viáticos/recursos</li> </ul> | Menciones a horarios extendidos, tareas fuera del perfil, uso de recursos propios.     |
| 2. Adaptación Normativa   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Flexibilidad de calendarios</li> <li>• Sustitución de cultivos</li> </ul>  | Frasas sobre “ajustar las reglas”, “sentido común”, “lo que pide la realidad”.         |
| 3. Relación Comunitaria   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rol de psicólogo/mediador</li> <li>• Gestión de conflictos</li> </ul>      | Relatos sobre resolución de pleitos, ganancia de confianza, legitimidad personal.      |
| 4. Sostenibilidad         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incertidumbre post-sexenal</li> <li>• Supervivencia de plantas</li> </ul>  | Percepciones sobre qué pasará cuando acabe el programa, tasa de mortalidad de árboles. |



# DESAFÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ODS EN LA INVERSIÓN PÚBLICA MEXICANA<sup>1</sup>

Sara Yvette Montiel Acosta\*

## RESUMEN

El objetivo del artículo es analizar cómo el marco normativo que regula la inversión pública en México condiciona la implementación efectiva de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La pregunta central que guía este estudio es: ¿en qué medida los instrumentos jurídico-presupuestarios federales incorporan de manera sustantiva los ODS en la asignación de recursos públicos? Desde una perspectiva institucional y crítica del neoliberalismo, se argumenta que la lógica tecnocrática vigente prioriza criterios económico-financieros y desvirtúa la integralidad de la sostenibilidad. El modelo conceptual que le da soporte a este trabajo es la implementación tipo *top-down*. La metodología utilizada es cualitativa, basada en análisis documental y normativo de leyes federales y estatales desde 2015, con especial atención a las capacidades de los gobiernos locales. El argumento central de este trabajo es que implementación de políticas públicas en México enfrenta serias limitaciones para alinearse con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), debido a una normativa presupuestaria que prioriza criterios económico-financieros sobre consideraciones integrales de sostenibilidad.

**Palabras clave:** implementación de políticas públicas; objetivos de desarrollo sostenible (ODS); marco jurídico-presupuestario; neoinstitucionalismo; gobiernos locales.

---

<sup>1</sup> Este artículo pertenece al dossier: “Implementación de políticas públicas, debate contemporáneo Public Policy Implementation: A Contemporary Debate”, Editor invitado José Daniel Sousa Oliva.

\* Doctorado en Investigaciones Económicas y Sociales (DIES). Universidad Veracruzana, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIESES). Línea de investigación: economía social y solidaria, gobernanza y análisis de problemas sociales y económicos, tecnologías y economías sociales en los glocal, Análisis de los problemas económicos y su impacto en la economía de México. Gobernanza, control y evaluación y políticas públicas y desarrollo.  
Correo electrónico: saraymonaco@gmail.com <https://orcid.org/0009-0006-3931-7381>

## INTRODUCCIÓN

La implementación de políticas públicas en congruencia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) enfrenta desafíos significativos, particularmente debido a los lineamientos burocráticos de financiamiento que privilegian el análisis costo-beneficio como criterio central de decisión. Esta lógica tecnocrática reduce la evaluación de los proyectos a su viabilidad económica inmediata, desatendiendo dimensiones cualitativas esenciales para la sostenibilidad a largo plazo. Bilali et al. (2020), sostienen que una integración efectiva de políticas entre sectores puede ayudar a reconocer y mitigar las compensaciones inherentes a este tipo de análisis. Sin embargo, el predominio de enfoques económicos simplistas limita el alcance de las políticas a cálculos financieros, marginando los impactos sociales y ambientales (Gambetta et al., 2019; Elder & Newman, 2023).

En diversos países, además, la fragmentación institucional –manifestada en la dispersión de responsabilidades entre ministerios– obstaculiza una acción coherente hacia los ODS. Esta desarticulación exige mayores esfuerzos de coordinación intersectorial y planificación integrada (Zioło et al., 2020; Elder et al., 2016). Odoch et al. (2021), muestran que, en sectores como el de salud, marcos estratégicos que buscan alinear el financiamiento con los ODS suelen carecer de inclusividad, elemento fundamental para implementaciones holísticas como la Cobertura Universal de Salud. Esta perspectiva limitada no solo diluye los objetivos de sostenibilidad, sino que también complejiza el panorama político, obligando a los gobiernos locales a navegar entre prioridades y conflictos de interés superpuestos (Rasaili et al., 2021; Caiado et al., 2018).

En México, la inversión pública federal está normada por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH, 2023), la cual establece procedimientos específicos para la programación de los recursos destinados a proyectos de inversión. No obstante, dicha ley omite explícitamente a la sustentabilidad como criterio rector en la asignación de recursos públicos, privilegiando indicadores económicos como la rentabilidad socioeconómica, la reducción de pobreza extrema, el desarrollo regional y la concurrencia con otros programas. Esto revela que la implementación de políticas públicas está subordinada a criterios economicistas que solo coinciden parcialmente con la lógica multidimensional de los ODS.

A ello se suma que los lineamientos para la elaboración y evaluación de análisis costo-beneficio –administrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)– adoptan metodologías centradas exclusivamente en criterios como el Valor Presente Neto (VPN), la Tasa Interna de Retorno (TIR) y la Tasa de Rendimiento Interno (TRI). Estos enfoques, aunque técnicamente sólidos,

distan mucho de los principios de integralidad, equidad y sostenibilidad que guían los ODS.

Esta situación se contrapone con el discurso político de la actual administración federal, que promueve una agenda de transformación social, pero que, en la práctica, mantiene herramientas tecnocráticas propias del neoliberalismo. Así, el bienestar colectivo se reduce a una serie de indicadores econométricos, invisibilizando aspectos como la justicia social, la equidad de género o la protección ambiental.

Este artículo tiene como objetivo analizar si los instrumentos normativos y técnicos que regulan la inversión pública federal y estatal en México contemplan o promueven los ODS y si se alinean con los procesos normativos. A través de un análisis cualitativo y documental, se busca evidenciar la persistencia de rutinas burocráticas que obstaculizan la implementación de una agenda verdaderamente sostenible.

### ***Contexto y relevancia de los ODS en las políticas públicas globales y nacionales***

En un mundo marcado por profundas desigualdades, desafíos ambientales y transformaciones económicas aceleradas, la comunidad internacional ha reconocido la necesidad de una agenda común para el desarrollo sostenible. En este contexto, en 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Agenda 2030, un plan de acción global que incluye 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas concretas. Estos objetivos buscan erradicar la pobreza, proteger el planeta y garantizar el bienestar para todos, en un marco de paz y prosperidad.

Los ODS representan una hoja de ruta integral y universal, que trasciende fronteras geográficas, políticas y económicas. Su enfoque holístico exige la articulación entre los diferentes niveles de gobierno, el sector privado, la sociedad civil y la ciudadanía. En este sentido, su implementación se ha convertido en un eje clave para el diseño e implementación de políticas públicas, tanto a nivel global como nacional.

A nivel global, los ODS guían la cooperación internacional, promueven la rendición de cuentas entre países y permiten el monitoreo del progreso colectivo hacia un desarrollo más equitativo y sostenible. A nivel nacional, los gobiernos han comenzado a alinear sus planes estratégicos, presupuestos y marcos normativos con los ODS, integrándolos en sus políticas sectoriales como salud, educación, medio ambiente, género y desarrollo económico.

La relevancia de los ODS en las políticas públicas radica en su capacidad de establecer metas claras, fomentar la planificación a largo plazo y promover la coordinación interinstitucional e intersectorial. Además, ofrecen una oportu-

tunidad para transformar los modelos de desarrollo tradicionales, impulsando una visión más inclusiva y resiliente frente a los retos actuales, como el cambio climático, las pandemias y los conflictos sociales.

### ***Problema: Desconexión entre los objetivos de los ODS y la planificación de la inversión pública en México***

A pesar de que México adoptó formalmente la Agenda 2030 y ha manifestado su compromiso con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), persiste una desconexión significativa entre estos objetivos globales y la forma en que se planifica y ejecuta la inversión pública a nivel nacional. Esta brecha representa un obstáculo importante para el cumplimiento efectivo de las metas de desarrollo sostenible en el país.

La inversión pública es un instrumento clave para materializar las prioridades del Estado en áreas como infraestructura, salud, educación, desarrollo social y medio ambiente. Sin embargo, en México, muchas decisiones de inversión no se alinean de manera sistemática ni estratégica con los ODS. Esta falta de articulación se debe, en parte, a la debilidad de los mecanismos de planeación multianual, la limitada incorporación de criterios de sostenibilidad en los procesos presupuestarios y la escasa integración de indicadores ODS en los sistemas de evaluación y seguimiento de proyectos públicos.

Además, existe una fragmentación institucional que dificulta la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y entre dependencias responsables de ejecutar políticas relacionadas con los ODS. Como resultado, se pierden oportunidades para maximizar el impacto de la inversión pública en la reducción de la pobreza, la igualdad de género, la protección ambiental y otros objetivos prioritarios.

Esta desconexión no solo compromete el avance hacia el cumplimiento de los ODS en el plazo establecido, sino que también limita la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas del gasto público. Por lo tanto, es urgente replantear los mecanismos de planeación, asignación y evaluación de la inversión pública para asegurar que estén alineados con una visión de desarrollo sostenible e inclusivo, en concordancia con los compromisos asumidos por México en el marco de la Agenda 2030.

### ***Objetivo: Analizar si los instrumentos de inversión federal apoyan la implementación de los ODS***

Analizar en qué medida los instrumentos de inversión federal en México apoyan la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), mediante la revisión de su alineación normativa, programática y presupuestaria con las metas establecidas en la Agenda 2030.

Este análisis busca identificar si la planeación, asignación y ejecución del gasto público federal contribuyen efectivamente al cumplimiento de los ODS, así como detectar brechas, áreas de oportunidad y posibles mecanismos de mejora para fortalecer la integración de la sostenibilidad en las decisiones de inversión pública.

## **PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN ¿EN QUÉ MEDIDA LOS LINEAMIENTOS NORMATIVOS Y TÉCNICOS DE LA INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO INCORPORAN CRITERIOS ALINEADOS CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE?**

### ***El nuevo institucionalismo y el papel de las rutinas burocráticas en la implementación de políticas***

El análisis de la relación entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la inversión pública en México puede enriquecerse desde la perspectiva del nuevo institucionalismo, particularmente en sus vertientes sociológica y organizacional. Esta corriente teórica se enfoca en entender cómo las instituciones—definidas como reglas, normas, estructuras y prácticas establecidas—influyen en el comportamiento de los actores y en los resultados de las políticas públicas.

Desde el nuevo institucionalismo sociológico, se sostiene que las organizaciones públicas no solo responden a criterios de eficiencia racional, sino que también buscan legitimidad adoptando estructuras, discursos o prácticas que se consideran apropiadas o esperadas en un entorno determinado. En este sentido, la adopción formal de los ODS por parte del Estado mexicano podría entenderse como una forma de buscar legitimación internacional y alinearse con normas globales, aunque esto no necesariamente implique una implementación sustantiva o transformadora. Se corre así el riesgo de una “desconexión institucional”, donde el compromiso declarado no se traduce en cambios reales en la forma en que se planifica o ejecuta la inversión pública.

Por su parte, el nuevo institucionalismo organizacional pone énfasis en cómo las rutinas burocráticas y los procedimientos formales dentro del aparato estatal tienden a persistir a lo largo del tiempo, incluso frente a reformas o nuevas prioridades. Estas rutinas—como los criterios técnicos de evaluación de proyectos, los procesos presupuestarios o los mecanismos de control interno—operan como filtros que pueden facilitar o bloquear la incorporación efectiva de nuevas agendas, como los ODS. A menudo, las innovaciones normativas

quedan subordinadas a dinámicas institucionales heredadas, donde la inercia administrativa y la resistencia al cambio limitan la capacidad de adaptación.

Las rutinas burocráticas, en este marco, se entienden como prácticas organizacionales estables que proporcionan certidumbre y eficiencia operativa, pero que también pueden generar rigidez y dificultar la integración de enfoques transversales como la sostenibilidad. Así, aunque los ODS exigen una lógica de intervención intersectorial, orientada por resultados y con una mirada de largo plazo, las prácticas cotidianas de la administración pública suelen responder a horizontes de corto plazo, enfoques sectorizados y marcos normativos fragmentados.

En suma, el nuevo institucionalismo permite comprender cómo las estructuras y rutinas existentes dentro del aparato gubernamental pueden facilitar o limitar la incorporación efectiva de los ODS en la inversión pública. Este enfoque destaca la importancia de revisar no solo los discursos y compromisos formales, sino también los procesos internos, las normas técnicas, los incentivos institucionales y los marcos operativos que determinan cómo se toman las decisiones públicas y cómo se implementan las políticas en la práctica.

### ***Perspectivas críticas sobre la tecnocracia neoliberal en la administración pública***

Las perspectivas críticas sobre la tecnocracia neoliberal en la administración pública ofrecen un marco analítico para entender cómo ciertos enfoques de gestión del Estado, centrados en la eficiencia, la racionalidad económica y la lógica del mercado, pueden limitar la capacidad del sector público para responder a demandas sociales complejas como las que plantean los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Desde una visión crítica, el modelo tecnocrático neoliberal ha promovido una forma de gobernanza en la que la toma de decisiones se basa predominantemente en criterios técnicos, indicadores cuantificables y análisis costo-beneficio, muchas veces desvinculados de consideraciones sociales, éticas o ambientales más amplias. En este enfoque, el conocimiento experto y la lógica económica prevalecen sobre el debate político, la participación ciudadana y la deliberación democrática. Como resultado, las decisiones públicas tienden a priorizar la rentabilidad y la eficiencia fiscal sobre el bienestar colectivo y la equidad.

Autores como Pierre Bourdieu, David Harvey y Boaventura de Sousa Santos han señalado que esta lógica tecnocrática se enmarca en una visión reduccionista del Estado, que ve a la administración pública más como una empresa que como un espacio de construcción democrática. En este contexto,

los servidores públicos actúan como “gerentes” en lugar de agentes políticos o sociales, lo que puede invisibilizar problemáticas estructurales como la desigualdad, la exclusión o el deterioro ambiental.

En el caso de la inversión pública, esta perspectiva crítica alerta sobre cómo los instrumentos de planeación y evaluación han sido diseñados bajo criterios tecnocráticos que priorizan proyectos con alta rentabilidad económica o con impactos fácilmente medibles, dejando de lado iniciativas que, aunque socialmente relevantes, presentan beneficios a largo plazo o no cuantificables de forma inmediata. Esto puede dificultar la incorporación de objetivos como la sostenibilidad, la igualdad de género o la justicia social, que requieren una visión más amplia y multidimensional del desarrollo.

Además, el enfoque tecnocrático suele promover una despolitización de las políticas públicas, al presentar decisiones complejas como cuestiones meramente técnicas o administrativas, excluyendo a actores sociales y reduciendo los espacios de deliberación pública. Esto contradice el espíritu de la Agenda 2030, que demanda un enfoque participativo, inclusivo y basado en derechos humanos.

En resumen, las perspectivas críticas sobre la tecnocracia neoliberal advierten que, si bien los instrumentos técnicos son importantes, una administración pública guiada exclusivamente por esta lógica puede ser insuficiente –e incluso contraproducente– para implementar políticas verdaderamente sostenibles. La transformación hacia una gestión pública alineada con los ODS requiere no solo reformas técnicas, sino también cambios políticos e institucionales que reconozcan la complejidad del desarrollo y promuevan la justicia social, la equidad y la participación ciudadana como principios rectores del quehacer estatal.

## **MODELOS TEÓRICOS DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS (TOP-DOWN, BOTTOM-UP, HYBRID)**

El estudio de la implementación de políticas públicas ha sido abordado desde diversos enfoques teóricos que buscan comprender cómo las decisiones formuladas por el gobierno se traducen (o no) en acciones concretas y resultados tangibles. Entre estos enfoques destacan tres modelos principales: el modelo descendente (top-down), el modelo ascendente (bottom-up) y el modelo híbrido, que integra elementos de ambos. Estos marcos son fundamentales para analizar los factores que influyen en el grado de alineación entre la planificación de la inversión pública y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

### **1. Modelo top-down (descendente)**

Este enfoque parte del supuesto de que la implementación de políticas es un proceso racional y jerárquico que se inicia desde los niveles más altos del gobierno (tomadores de decisiones) y se ejecuta en niveles inferiores (burocracia operativa). Los trabajos clásicos de Pressman y Wildavsky (1973) y Mazmanian y Sabatier (1983) destacan que la claridad de objetivos, la coherencia en el diseño de la política y el control institucional son condiciones clave para una implementación exitosa.

Desde esta perspectiva, el éxito en la implementación de los ODS dependería de que el gobierno federal establezca objetivos claros, diseñe instrumentos normativos consistentes y asegure mecanismos de monitoreo y control sobre las entidades encargadas de ejecutar los proyectos de inversión pública. Sin embargo, este modelo ha sido criticado por subestimar la complejidad del entorno local, la discrecionalidad de los actores implementadores y las dinámicas sociales que afectan la ejecución.

### **2. Modelo bottom-up (ascendente)**

Este enfoque pone el énfasis en los actores locales y en el papel de los implementadores “de campo” como elementos clave en la formulación real de las políticas. Autores como Michael Lipsky (1980) introdujeron el concepto de “street-level bureaucrats” (burócratas de nivel de calle), quienes, a través de su acción cotidiana, interpretan, adaptan e incluso redefinen las políticas según el contexto en que operan.

Aplicado al caso de la inversión pública y los ODS, este modelo sugiere que la implementación efectiva no solo depende de los lineamientos centrales, sino también de la capacidad, voluntad y conocimiento de los actores locales —como gobiernos estatales y municipales, técnicos evaluadores o gestores de proyectos— para adaptar las políticas a las realidades sociales y territoriales. La desconexión entre los ODS y la inversión pública podría explicarse por la falta de apropiación local, recursos limitados, o contradicciones entre prioridades nacionales y necesidades locales.

### **3. Modelo híbrido (combinado)**

Ante las limitaciones de los modelos puramente descendentes o ascendentes, varios autores han propuesto enfoques híbridos que consideran la implementación de políticas como un proceso interactivo, no lineal, en el que participan múltiples actores con intereses y capacidades diversas. Este enfoque reconoce tanto la importancia de un marco normativo central sólido como la necesidad

de flexibilidad, coordinación horizontal y retroalimentación desde los niveles locales.

En el contexto de los ODS y la inversión pública en México, el modelo híbrido permite analizar cómo se articulan (o no) los esfuerzos del gobierno federal con las capacidades y prioridades de los gobiernos subnacionales, y cómo los mecanismos institucionales existentes facilitan o bloquean esa articulación. También destaca la importancia de construir capacidades institucionales, fomentar la participación social y establecer sistemas de gobernanza multinivel.

La aplicación de estos modelos a la evaluación de la alineación entre inversión pública y ODS en México permite entender la implementación como un proceso político y administrativo complejo. Mientras el modelo *top-down* ayuda a analizar la claridad normativa y la voluntad política central, el modelo *bottom-up* revela las dinámicas locales y la importancia de la adaptación territorial. El modelo híbrido, finalmente, ofrece una visión más realista e integradora, útil para diseñar políticas públicas sostenibles, coherentes y eficaces en un contexto federado y diverso como el mexicano.

## **INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA Y SU INFLUENCIA EN EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

Los instrumentos de política pública son fundamentales para comprender cómo los gobiernos traducen sus objetivos en acciones concretas que buscan modificar comportamientos, asignar recursos y resolver problemas públicos. En el contexto del desarrollo sostenible y la Agenda 2030, el análisis de estos instrumentos permite evaluar si las herramientas empleadas por el Estado—como la inversión pública, los marcos regulatorios o los incentivos fiscales—están efectivamente orientadas a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

### ***1. Conceptualización de los instrumentos de política pública***

Los instrumentos de política pública, también llamados herramientas o mecanismos de intervención estatal, pueden definirse como dispositivos mediante los cuales el Estado actúa para influir en la sociedad y en la economía, con el fin de alcanzar ciertos fines colectivos. Según Lascoumes y Le Galès (2004), estos instrumentos no son meros medios neutrales, sino que reflejan visiones del mundo, relaciones de poder y modelos de gobernanza. En otras palabras, el tipo de instrumento elegido condiciona el tipo de política y sus resultados.

Existen diversas clasificaciones, pero una tipología ampliamente utilizada distingue entre:

- *Instrumentos regulatorios*: leyes, normas, estándares (por ejemplo, legislación ambiental o laboral).
- *Instrumentos económicos y financieros*: subsidios, impuestos, inversión pública.
- *Instrumentos informativos o persuasivos*: campañas, etiquetado, educación pública.
- *Instrumentos voluntarios o cooperativos*: acuerdos con actores sociales, autorregulación.

## **2. Instrumentos y sostenibilidad: coherencia e integración**

Desde una perspectiva de desarrollo sostenible, no solo importa la existencia de instrumentos, sino su capacidad para generar impactos positivos de forma equilibrada en las dimensiones económica, social y ambiental. Esto implica que los instrumentos deben diseñarse bajo criterios de coherencia intersectorial, inclusión social, perspectiva de largo plazo y evaluación de impactos integrales.

Sin embargo, muchas políticas públicas siguen operando con lógicas fragmentadas, donde los instrumentos de inversión y gasto responden a prioridades sectoriales tradicionales, sin integrar de forma transversal metas como la equidad de género, la mitigación del cambio climático o la reducción de desigualdades. Esta falta de alineación compromete la eficacia de los instrumentos para promover un desarrollo verdaderamente sostenible.

## **3. La inversión pública como instrumento clave**

En este marco, la inversión pública es un instrumento central, ya que canaliza recursos públicos hacia áreas estratégicas como infraestructura, salud, educación, agua, energía o transporte. Su potencial transformador depende de su orientación estratégica, la calidad del gasto y su vinculación con objetivos de política de largo plazo.

La implementación efectiva de la Agenda 2030 requiere que los proyectos financiados por el Estado no solo sean viables técnica y económicamente, sino que también respondan a metas de sostenibilidad, lo cual implica incorporar indicadores ODS, criterios de impacto social y ambiental, y mecanismos de seguimiento participativo.

#### **4. Teoría del instrumento y gobernanza**

Desde una perspectiva crítica, algunos autores (como Howlett, Salamon y Linder & Peters, AÑO!!) señalan que los instrumentos también reflejan modos de gobernanza. En el caso de los ODS, la tendencia a priorizar instrumentos tecnocráticos o centralizados puede limitar la participación ciudadana y la adaptación local. Por ello, se plantea la necesidad de revisar los instrumentos existentes para fomentar esquemas de gobernanza más inclusivos, horizontales y orientados por valores de sostenibilidad y justicia social.

El análisis de los instrumentos de política pública permite entender las capacidades y limitaciones del Estado para implementar agendas complejas como la del desarrollo sostenible. Evaluar si los instrumentos utilizados –especialmente la inversión pública– están alineados con los ODS implica revisar tanto su diseño técnico como los supuestos ideológicos y políticos que los sustentan. Un enfoque de desarrollo verdaderamente sostenible requiere instrumentos coherentes, integrados y adaptativos, capaces de generar sinergias entre objetivos económicos, sociales y ambientales, y de responder a las necesidades de la población en su diversidad territorial y cultural.

#### ***Perspectiva general del Problema***

Aunque México ha adoptado formalmente la Agenda 2030, la incorporación efectiva de los ODS en los procesos de inversión pública presenta retos que se manifiestan en tres planos: jurídico, institucional y operativo. Estos niveles determinan la capacidad del Estado para traducir los principios de sostenibilidad en decisiones de inversión que consideren simultáneamente la viabilidad financiera, el impacto social, ambiental y económico.

Con respecto al nivel jurídico, los principales desafíos que se encuentran es la usencia de la obligatoriedad explícita que permitan evaluar proyectos públicos con base en los ODS dentro de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y su reglamento; las guías técnicas que no se vinculan, no existe una adecuada conexión normativa y existen vacíos para integrar externalidades ambientales y sociales dentro de los criterios clásicos.

Existen efectos sobre la relación de los ODS y los criterios financieros, los instrumentos financieros se aplican de manera neutral, sin mecanismos jurídicos que obliguen a reflejar externalidades sociales/ambientales, se privilegian proyectos con rápido retorno financiero, no necesariamente los que contribuyen a mejorar el desarrollo sostenible.

A nivel institucional en específico las capacidades desiguales y la gobernanza limitada, con respecto a los principales desafíos que se encuentran es que existen instituciones sectoriales y subnacionales con capacidades técnicas

disparejas para integrar indicadores de sostenibilidad en sus carteras de proyectos, no hay una adecuada coordinación entre la SHCP, la Agenda 2030, la SEMARNAT y gobiernos locales.

No existe una plataforma que articule y de seguimiento a los indicadores ODS con los instrumentos de programación-presupuestación (MIR, Cartera de Inversiones y Programas Presupuestarios).

Sobre la relación de los ODS y los criterios financieros para ajustar el VAN o la TIR con externalidades es incompleta o inconsistente, lo que desalienta su uso.

Los proyectos sostenibles dependen de la voluntad de actores específicos y no de estructuras institucionales estables.

CUADRO COMPARATIVO.  
DESAFÍOS POR NIVEL Y SU IMPACTO  
EN LA ARTICULACIÓN ODS-CRITERIOS FINANCIEROS

| Nivel         | Desafíos específicos   | Impacto en VAN, TIR, B/C   | Riesgo para los ODS  |
|---------------|--|--|--|
| Jurídico      | Marco Normativo no vinculante<br>Externalidades no obligatorias<br>Planeación y evaluación desconectadas | Evaluaciones basadas solo en viabilidad financiera<br>No se corrigen fallas de mercado sociales/ ambientales     | ODS quedan como “deseables” pero no determinantes en la selección de proyectos     |
| Institucional | Capacidades dispares<br>Coordinación débil<br>Falta de incentivos  | Criterios financieros usados sin ajuste por sostenibilidad<br>Dificultad para integrar beneficios de largo plazo | Proyectos que contribuyen a ODS compiten en desventaja con proyectos tradicionales |
| Operativo     | Falta de datos<br>Metodologías heterogéneas<br>Capacidades técnicas limitadas                            | Imposibilidad de estimar VAN/TIR ajustados por impactos ambientales y sociales                                   | Subvaloración en beneficios y sobrerreporte de costos de proyectos sostenibles     |

A nivel operativo, respecto a metodologías, datos y capacidades técnicas se encuentra una limitada disponibilidad de datos para valorar impactos sociales/ ambientales en términos monetarios, la falta de personal especializado en evaluación socioambiental, análisis de ciclo de vida, taxonomías verdes o metodologías de finanzas sostenibles, así como procesos administrativos rígidos que presionan para entregar evaluaciones rápidas, reduciendo la profundidad de análisis.

Las variables ODS que no pueden monetizarse fácilmente quedan fuera del cálculo del VAN o de la TIR, aunque sean relevantes para el bienestar colectivo.

### ***Integración analítica***

Para que los ODS puedan ser parte central del proceso de inversión pública, se requiere una convergencia conceptual técnica entre la viabilidad financiera y la sostenibilidad. Actualmente esta convergencia está limitada por el marco jurídico que no exige ponderar los impactos de los ODS, no existen órganos rectores que homologuen metodologías y aseguren su aplicación, tampoco se cuentan con herramientas técnicas que permitan monetizar externalidades de manera confiable.

### ***Perspectiva comparativa Latinoamericana***

La experiencia latinoamericana muestra que distintos países han avanzado en la integración de los ODS en sus sistemas de presupuesto y evaluación de inversiones públicas, mediante mecanismos normativos, institucionales y operativos que pueden servir de referencia para México. Aunque ningún país ha alcanzado una alineación plena, sus modelos ofrecen lecciones relevantes para fortalecer el proceso mexicano.

#### COMPARACIÓN POR NIVEL DE ANÁLISIS

| País     | A Nivel Jurídico y Marco de Planeación  |
|----------|---|
| Chile    | Integración de la Agenda 2030 al marco de evaluación de programas y lineamientos anuales, incluyendo referencias explícitas para vincular Programas Presupuestarios con ODS.<br>Existen normas técnicas que vinculan programación presupuestaria y metas de desempeño.  |
| Colombia | Fue pionero a nivel regional en incluir los ODS dentro del Plan Nacional de Desarrollo con metas e indicadores vinculados a programas presupuestarios<br>Desarrolló un sistema de marcación presupuestaria ODS  |
| Brasil   | Su plano Plurianual reciente integra explícitamente los ODS como ejes transversales   |
| Uruguay  | La estrategia Nacional de Desarrollo al 2050 está articulada con ODS, y los presupuestos quinquenales incluyen referencias a metas ODS, aunque de carácter general<br>El marco jurídico es flexible, pero hay coherencia entre planeación y programación presupuestaria |

Para México se requiere crear obligatoriedad normativa para clasificar proyectos según su contribución a los ODS (modelo de Colombia):

- Integrar en leyes secundarias y normas de evaluación criterios de sostenibilidad (modelo de Chile).
- Unificar planeación nacional y subnacional mediante ODS como eje transversal (modelo de Brasil y Uruguay).

| País     | A Nivel Institucional  |
|----------|--|
| Chile    | Ha desarrollado informes de desempeño vinculando programas a ODS, mejorando la trazabilidad institucional  |
| Colombia | Cuenta con un departamento nacional de planeación fuerte y articulador, responsable del seguimiento ODS y de la integración presupuestaria<br>Su sistema de información permite seguimiento multianual de gasto y resultados ODS |
| Brasil   | La gobernanza es más fragmentada, con fuerte autonomía subnacional   |
| Uruguay  | Destaca por su enfoque de planificación de largo plazo, lo que genera continuidad institucional para los ODS<br>Su sistema de gobernanza tiene menos fragmentación y es más estable políticamente.                               |

Para México se requiere consolidar una unidad rectora que articule los ODS + programación + inversión, como en Colombia y Chile.

- Aumentar la cooperación entre federación y entidades federativas (caso brasileño).
- Crear una visión de largo plazo que permita continuidad más allá del periodo sexenal (experiencia Uruguay).

| País     | A Nivel Operativo  |
|----------|--|
| Chile    | Ha avanzado en metodologías de evaluación que incluyen dimensiones de desempeño social y ambiental<br>Su sistema de evaluación ex ante y ex post es uno de los más consolidados de la región                                 |
| Colombia | Su sistema de marcación presupuestaria ODS permite medir montos asignados a cada objetivo que facilita el seguimiento operativo<br>Ha desarrollado indicadores transversales que apoyan el análisis costo-beneficio ampliado |
| Brasil   | Cuenta con avances operativos sectoriales (infraestructura, medio ambiente) pero aun sin una metodología nacional única.   |
| Uruguay  | Aunque su sistema es menos sofisticado que el chileno o colombiano, ha logrado integrar los ODS en los indicadores de desempeño programático, lo que facilita la evaluación operativa  |

Para México se requiere adoptar un sistema presupuestario ODS para aumentar la trazabilidad financiera (modelo de Colombia).

- Reducir la heterogeneidad metodológica federal-estatal mediante plataformas compartidas (Brasil).

#### CUADRO COMPARATIVO LATINOAMERICANO

| País     | Mecanismo clave  | Nivel más fortalecido   | Principales aportes                                  | Relevancia en México                         |
|----------|--|-------------------------|--|--|
| Chile    | Lineamientos presupuestarios y evaluación vinculados a ODS   | Operativo-Institucional | Metodologías consolidadas, evaluaciones de desempeño | Modelo de estandarización técnica            |
| Colombia | Marcación presupuestaria ODS                                 | Jurídico-Institucional  | Obligación de clasificar el gasto por ODS            | Herramienta replicable en México             |
| Brasil   | ODS en el PPA federal  | Jurídico                | Integración formal en el planeamiento                | Ejemplo de transversalización normativa      |
| Uruguay  | Estrategia Nacional de Desarrollo + presupuestos quincenales | Institucional           | Continuidad y visión de largo plazo                  | Modelo para fortalecer planeación multianual |

## DÓNDE SE UBICA MÉXICO

### *Comparativamente:*

México tiene avances en planeación estratégica (PND) y algunos ejercicios de alineación, pero carece de:

- Obligación normativa (como Colombia)
- Metodologías unificadas (como Chile)
- Continuidad de largo plazo (como Uruguay)
- Integración Federal (desafío similar a Brasil)

Esto coloca al país en una posición intermedia, con capacidad institucional sólida en Hacienda, pero sin mecanismos obligatorios que aseguren la integración sistemática de los ODS en la inversión pública.

Se utilizará un análisis temático y de contenido cualitativo, con base en categorías previamente definidas (alineación con los ODS, sostenibilidad, enfoque intersectorial, participación, capacidades institucionales, etc.) y otras que emerjan de los datos empíricos. Se contrastarán los marcos normativos formales con las prácticas reales de implementación.

### *Criterios de validez y rigor*

- Triangulación de fuentes y técnicas (documentos, entrevistas, observación).
- Reflexividad en el análisis, reconociendo las limitaciones del acceso a información y el contexto político-institucional.
- Transparencia metodológica en el registro y codificación de los datos.

### *Justificación del enfoque*

El enfoque cualitativo es adecuado para este estudio debido a la naturaleza compleja, institucional y política del problema analizado. Más allá de medir avances cuantitativos en los ODS, se busca entender los procesos internos, las dinámicas organizacionales y los factores estructurales que facilitan o dificultan su integración en la inversión pública. Esto permite producir conocimiento útil para el diseño de políticas públicas más coherentes con los principios del desarrollo sostenible.

## ***Análisis Documental y Legal***

El análisis documental y legal constituye una parte central de la estrategia metodológica de este estudio, pues permite examinar la manera en que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) han sido incorporados, formalmente y en la práctica, en los instrumentos normativos, programáticos y de planificación de la inversión pública en México. Este análisis permite identificar tanto los avances normativos como las brechas entre el marco legal y la implementación efectiva.

Este estudio empleó una metodología cualitativa basada en análisis documental y normativo para examinar los desafíos de incorporar los ODS en la inversión pública en México y compararlas con experiencias latinoamericanas.

Se llevó a cabo una selección documental oficiales, normativos y técnicos que permitiera analizar los niveles jurídico, institucional y operativo que incluyen: leyes federales y reglamentos (en México y países comparados), lineamientos técnicos obligatorios, decretos presupuestarios plurianuales y normativa de evaluación de inversiones.

## ***Criterios de análisis***

El análisis documental y legal se organiza en torno a los siguientes criterios:

- *Alineación normativa*: presencia explícita de los ODS o de sus principios (sostenibilidad, inclusión, equidad) en leyes, reglamentos y lineamientos.
- *Instrumentalización operativa*: mecanismos legales y técnicos que permiten traducir los ODS en criterios concretos para la formulación y priorización de proyectos.
- *Coherencia intersectorial*: correspondencia entre los ODS y los planes sectoriales, institucionales o territoriales.
- *Obligatoriedad vs. voluntariedad*: carácter vinculante o indicativo de los compromisos asumidos.
- *Seguimiento y evaluación*: existencia de mecanismos legales para medir el avance hacia las metas ODS dentro del sistema de inversión pública.

## FUENTES DOCUMENTALES CLAVE

Se analizarán los siguientes tipos de documentos:

### a) *Marco legal*

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (principios de desarrollo y derechos humanos).
- Ley de Planeación.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley General de Desarrollo Social.
- Leyes sectoriales relevantes (ambiental, educativa, de salud, etc.).

### b) *Normativa técnica*

- Lineamientos del Sistema de Inversión Pública Federal (SHCP).
- Metodologías para la evaluación socioeconómica de proyectos de inversión.
- Reglas de operación de programas presupuestarios con componente de inversión.

### c) *Documentos estratégicos y programáticos*

- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y programas sectoriales.
- Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030.
- Informes oficiales de seguimiento a los ODS (INEGI, Presidencia, ONU México).
- Documentos de política emitidos por el Comité Técnico Especializado de los ODS.

### *Estrategia analítica*

Se realizará un análisis de contenido con enfoque cualitativo, codificando los documentos según categorías temáticas relacionadas con la integración de los ODS. Se identificarán:

- Lenguaje normativo explícito sobre los ODS.
- Mecanismos institucionales de coordinación.
- Obligaciones presupuestarias y criterios técnicos de sostenibilidad.
- Vacíos o contradicciones legales que obstaculicen la implementación.

El análisis documental y legal no solo permite revisar la “letra” de las políticas, sino también entender los límites estructurales que explican la desconexión entre los ODS y la práctica de la inversión pública. Esto aporta evidencia valiosa para formular recomendaciones orientadas a una mayor coherencia y eficacia institucional.

## **RECOMENDACIONES**

Con base en los hallazgos del análisis jurídico, institucional y operativo, así como en la comparación con experiencias latinoamericanas, se identifican las siguientes propuestas específicas para fortalecer la integración de los ODS.

- Se recomienda realizar ajustes a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, incluir un mandato expreso para que todo los programas y proyectos de inversión pública puedan incorporar la identificación de los ODS, que se tengan indicadores asociados y metas verificables.
- Reformar los lineamientos de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, el cual sea posible modificar el manual de inversión pública para exigir la inclusión de externalidades socioambientales monetizadas o cualitativamente ponderadas, que se tenga un análisis de riesgos climáticos y métricas de impacto a los ODS, solicitar que sea obligatorio la aplicación de metodologías unificadas similares a un modelo chileno.
- Establecer un sistema de marcación presupuestaria donde se pueda adoptar la clasificación en el presupuesto de egresos, la cartera de inversiones y los programas presupuestarios.
- Crear una instancia rectora dentro de la SHCP una Unidad de Integración o Seguimiento de los ODS.
- Consolidar un mecanismo permanente de coordinación interinstitucional, donde se establezcan criterios transversales.
- Incorporar indicadores socioambientales para cada tipo de proyecto (infraestructura, agua, transporte, energía).
- Fortalecer las capacidades técnicas, lo que se recomienda es capacitar a unidades estatales y municipales en evaluación de ODS, análisis costo-beneficio ampliado, medir los impactos ambientales y sociales.
- Llevar a cabo alianzas con organismos internacionales, colaborando con CEPAL, PNUD, OCDE y el Banco Muncial para desarrollar taxonomías verdes para inversión pública, armonizar y alinear metodologías, recibir asistencia técnica así como capacitaciones.

Esto permitirá que México avance hacia un sistema de inversión pública donde se lleven a cabo evaluaciones de impacto socioambientales, se garantice una coherencia entre la planeación y el presupuesto y asegure que los proyectos contribuyan de manera real al desarrollo sostenible.

## REFERENCIAS

- Bilali, H. E., Cardone, G., Palmisano, G. O., Bottalico, F. & Capone, R. (2020). Integración de los objetivos de desarrollo sostenible en el Mediterráneo: integración en políticas y estrategias. *Agrofor*, 5(2). <https://doi.org/10.7251/agreng2002015e>
- Caiado, R. G. G., Filho, W. L., Quelhas, O. L. G., Nascimento, D. L. d. M. & Ávila, L. V. (2018). Una revisión de la literatura sobre los potenciales y limitaciones en la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible. *Journal of Cleaner Production*, 198, 1276-1288. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.07.102>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2023). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>
- Elder, M. & Newman, E. (2023). Seguimiento de las políticas y presupuestos de implementación de los ODS de los países del G20 reportados en sus informes nacionales voluntarios (VNRS). *Sustainability*, 15(22), 15733. <https://doi.org/10.3390/su152215733>
- Gambetta, N., Azadian, P., Hourcade, V. & Reyes, M. E. (2019). El marco de financiamiento para el desarrollo sostenible en economías emergentes: el caso de Uruguay. *Sostenibilidad*, 11(4), 1059. <https://doi.org/10.3390/su11041059>
- Gobierno de México (2013, 30 de diciembre). Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión. *Diario Oficial de la Federación*. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5328458](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5328458)
- Odoch, W. D., Senkubuge, F. & Hongoro, C. (2021). ¿Cómo ha influido la declaración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en las reformas de financiación de la salud para la cobertura sanitaria universal a nivel nacional? Una revisión exploratoria de la literatura. *Globalización y Salud*, 17(1). <https://doi.org/10.1186/s12992-021-00703-6>
- Rasaili, W., Dafik, D., Hidayat, R. & Prayitno, H. (2021). Análisis de la influencia de la política local en la implementación de la política del ODS 4 para una educación de calidad. *Revista SAR -Ciencia e Investigación*. 196-204. <https://doi.org/10.18421/sar44-07>
- Ziolo, M., Bąk, I. & Cheba, K. (2020). El papel de las finanzas sostenibles en el logro de los objetivos de desarrollo sostenible: ¿funciona? *Desarrollo Tecnológico y Económico de la Economía*, 27(1), 45-70. <https://doi.org/10.3846/tede.2020.13863>

# EL RÉGIMEN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEL CONTROL INTERNO COMO MECANISMO ANTICORRUPCIÓN: UNA APROXIMACIÓN A PARTIR DE TRES MUNICIPIOS EN MÉXICO

Damián Ignacio Lugo Gutiérrez\*

El objetivo de la investigación es analizar el régimen de políticas públicas del control interno municipal en México. El argumento central es que el control interno que despliegan esos gobiernos tiene deficiencias que desvirtúan su sentido original y, en consecuencia, reducen y limitan sus capacidades y funciones. La investigación estudia tres casos municipales a partir de entrevistas semiestructuradas a responsables del control interno municipal, así como de la revisión de documentos oficiales. Concluye señalando que el mayor reto del control interno consiste en enfrentar las débiles y precarias capacidades institucionales de las administraciones públicas municipales, así como la captura de sus procesos por parte de grupos del crimen organizado, empresariales o políticos.

**Palabras clave:** combate a la corrupción, regímenes de políticas públicas, control interno, gobiernos locales, gobiernos municipales

## INTRODUCCIÓN

En la actualidad, el estudio de lo “local” está abriendo nuevas oportunidades para comprender la complejidad y heterogeneidad de los fenómenos políticos y las políticas públicas (Avellaneda et al., 2024b; Giovannini & Griggs, 2024). En materia de corrupción, la literatura señala la necesidad de estudiar ese problema a partir de enfoques que logren dar cuenta de su diversidad de causas y manifestaciones, así como de considerar las relaciones y fuerzas de poder que lo componen (Johnston & Fritzen, 2021). En atención a esas oportunidades y necesidades, esta investigación busca contribuir a la comprensión del

---

\* ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-0174-2260>

Correo electrónico: [lugodamian@gmail.com](mailto:lugodamian@gmail.com)

Afiliación: Independiente.

Líneas de investigación: combate a la corrupción, rendición de cuentas, gobiernos locales.

combate a la corrupción mediante el estudio de los sistemas de control interno municipales en México.

El propósito es explicar por qué el control interno de esos gobiernos –los municipales– ha sido incapaz de combatir la corrupción, principalmente mediante su prevención. Con el nacimiento en 2015 del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), todos los órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) tuvieron la obligación de contar con unidades administrativas cuyo encargo consistiría en promover, evaluar y fortalecer el funcionamiento del control interno. Con su énfasis en la mejora organizacional, administrativa y la prevención de riesgos, los sistemas de control interno incrementarían las probabilidades de asegurar el cumplimiento razonable de los objetivos institucionales, la salvaguarda de los recursos públicos y contribuirían a prevenir posibles conductas que constituyeran responsabilidades administrativas, así como actos y hechos de corrupción, a manera de una primera línea de defensa (ASF, 2014).

Desde entonces, esas unidades comenzaron a proliferar en todo el país: al cierre de 2022, 82.9 % de las administraciones públicas municipales manifestaron contar con al menos un tipo de autoridad o institución que participó en el ejercicio de la función de control interno, así como de disponer, en su conjunto, de un total de 1,125 órganos internos de control u homólogos desplegados en sus dependencias y entidades (INEGI, 2024a). Sin embargo, los resultados en el combate a la corrupción han sido poco alentadores: la población que experimentó algún hecho de corrupción en la realización de trámites municipales (por ejemplo, en la solicitud de permisos para vender en la vía pública o en la conexión o regulación el servicio de agua potable y drenaje) incrementó 4.2 % de 2021 a 2023, al pasar de 13.8 % a 18 %; además de que 68.7% de la población identifica a los gobiernos municipales como espacios en los que la corrupción todavía es “muy frecuente” y “frecuente” (INEGI, 2024b).

El argumento central de la investigación es que el régimen de políticas públicas del control interno que despliegan las administraciones públicas municipales tiene deficiencias que desvirtúan su sentido original y, en consecuencia, reducen y limitan sus capacidades para contribuir al combate a la corrupción, principalmente en su función preventiva. Actualmente, el desarrollo de investigaciones que aborden empíricamente el tema del control interno vinculado con el régimen de políticas y el fenómeno de la corrupción son incipientes y poco frecuentes en la literatura; más aún, si esos temas tienen como unidad de análisis los gobiernos locales, como lo son las administraciones públicas municipales. De ahí que esta investigación sea un ejercicio novedoso, pero que requerirá de mayores esfuerzos para fortalecer la hipótesis de trabajo; ya sea mediante la ampliación del número de casos a estudiar, la profundización

y mejoramiento de su estudio comparado, o la incorporación de otros órdenes de gobierno.

La utilidad del enfoque de regímenes de políticas públicas –definido por May (2015b) como el conjunto de ideas, arreglos institucionales y bases de apoyo destinados a resolver o enfrentar problemas públicos– radica en que permite superar la manera tradicional de concebir y analizar el diseño e implementación de las políticas públicas como una actividad meramente tecnocrática, por una concepción que considera la dinámica política como fundamental. Esa perspectiva reconoce que las políticas públicas están inmersas en conflictos políticos y que implican la movilización de actores, recursos y bases de apoyo, superando así la visión tradicional de que el proceso de políticas públicas consiste en el mero hecho de promulgarlas y dejar que pase lo que tenga que pasar (Mazmanian & Sabatier, 1981; Pressman & Wildavsky, 1973; Van Meter & Van Horn, 1975). Igualmente, la utilidad de la herramienta de análisis (el régimen de políticas públicas) es que permite incluir en la discusión otras explicaciones que han estado centradas en aspectos específicos, como la valoración de las capacidades institucionales y administrativas del control interno (ASEJ, 2019; Guerra Osorno, 2023; 2024), o en fases concretas del proceso de políticas públicas, como la implementación (ASEG, 2022).

Así, el texto está dividido tres secciones principales aparte de la introducción y la conclusión. En la sección sobre los regímenes de políticas públicas, el texto describe sus elementos principales y realiza una propuesta para valorar sus atributos. Posteriormente, explica el diseño de investigación, los criterios de selección de los casos, así como las técnicas y fuentes de recolección de información. Enseguida, plasma los resultados de la investigación mostrando las distorsiones y déficits del régimen de políticas públicas del control interno municipal. Finalmente concluye señalando algunos de los retos y desafíos principales del régimen de control interno municipal en México.

## **LOS RÉGIMENES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ELEMENTOS Y ATRIBUTOS**

Los regímenes de políticas públicas, definidos como “arreglos de gobierno creados para enfrentar problemas de políticas públicas” (May, 2015b, p. 288), son fundamentales para asegurar la traducción de los deseos y las intenciones políticas en acciones y resultados concretos. De acuerdo con May (2015a), los regímenes de políticas públicas contribuyen a definir y a delimitar los contornos de las políticas públicas y, en consecuencia, a facilitar una lógica común para su diseño e implementación. Esa perspectiva no reemplaza los enfoques tradicionales de los estudios sobre la interacción entre el diseño y la implementación (Bardach, 1977; Cairney, 2009; Googin et al., 1990;

Pressman & Wildavsky, 1973; Stoker, 1991), pero su virtud consiste en incorporar la dimensión política en el ejercicio cotidiano del gobierno, pues después de promulgar las políticas públicas, mucho depende de cómo se promueven sus ideas, cómo los arreglos institucionales contribuyen a cohesionarlas y qué receptividad o apoyo tienen entre los actores y grupos interesados (May, 2012). De ahí que esa perspectiva sea útil para el estudio de aquellas intervenciones que buscan resolver problemas polémicos y que implican procesos de implementación complejos, compromisos inciertos, así como plazos prolongados para su implementación (May, 2015b), como es el problema y fenómeno de la corrupción.

En tanto que las ideas orientan el ejercicio del gobierno y sirven como principios organizativos, los regímenes de políticas públicas deben asegurar dos cualidades: consistencia y especificidad. La especificidad refiere a aquello “que es propio de algo y lo caracteriza y distingue de otras cosas” (Real Academia Española, 2014); en otras palabras, es lo que permite distinguir a unas políticas públicas de otras. Por ejemplo, la especificidad contribuiría a diferenciar las ideas, naturaleza, intenciones y filosofía de las políticas de transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad administrativa y control interno. Por su parte, la consistencia refiere a aquello que logra mantenerse estable o sólido (Real Academia Española, 2014); en ese sentido, es la cualidad que permite a las políticas públicas mantener su “corazón” o su “núcleo duro” durante todas las etapas del proceso de las políticas públicas (del Tronco, 2020; Majone, 1997; Merino, 2013). Sin ideas consistentes, la política pública corre el riesgo de ser una en el diseño y otra en la implementación; y sin ideas específicas, la política pública corre el riesgo de carecer de un “núcleo duro”, de una esencia o de un objetivo central.

Respecto a los arreglos institucionales –estructura de implementación que establece una determinada política pública para hacer frente al problema que busca corregir (May, 2015a)–, los regímenes de políticas públicas deben asegurar dos cualidades: claridad y coherencia. Independientemente de si la estructura de implementación es simple o compleja, el arreglo institucional debe ser inteligible, “despejado”, “limpio” o “transparente”. En otras palabras, la claridad del arreglo institucional debe permitir el entendimiento, dinámica y funcionamiento de las agencias gubernamentales –y sus procesos– encargadas de la implementación. Por su parte, la coherencia refiere a la “percepción de una unidad de propósito impulsada por una lógica poderosa, estructuras institucionales que trabajan en conjunto para reforzar esa lógica” (May, 2015b, p. 291). En ese sentido, la coherencia del arreglo institucional permitirá asegurar, en cada una de sus partes y procesos, la unidad de propósito; de lo contrario, existirán duplicidades, traslapes o fragmentación que, lejos de abonar

a la unidad de propósito, producirán desgaste y harán ineficiente e ineficaz a la política pública (G. M. Cejudo & Michel, 2016).

En cuanto a las bases de apoyo –“grupos con intereses que los conducen a apoyar u oponerse a las políticas públicas” (May, 2015b, p. 298)–, existen dos atributos que deben asegurar los regímenes de políticas públicas: la aceptación y la concertación. La primera refiere a que los actores de una determinada política pública compartan y concuerden con el resto de los actores sobre los propósitos y fines de la política pública, mientras que la segunda alude a la existencia de espacios que permitan solventar o canalizar las diferencias o conflictos existentes o posibles. En ese sentido, una política pública con un régimen de políticas que tenga amplio rechazo enfrentará obstáculos en su implementación, como reticencias, posibles boicots o ausencia de participación. Y una política pública con un régimen de políticas incapaz de canalizar el conflicto también podrá encontrar poca receptividad, desfavoreciendo su adecuada implementación.

## **METODOLOGÍA**

La investigación está situada en un contexto en el que durante décadas “lo nacional” ha predominado como foco de interés en los estudios sobre corrupción, además de que los estudios sobre su combate suelen partir de miradas tecnocráticas o asépticas que dejan de considerar los aspectos políticos o las relaciones de poder que tienen lugar. En consecuencia, el entendimiento de la corrupción ha sido limitado –pues la mirada abstracta impide captar la variabilidad de manifestaciones al interior de un mismo país o región, por ejemplo– y el combate infructuoso –pues muchos de sus esfuerzos consisten en acciones o remedios genéricos y estandarizados “aplicables” a todo contexto y lugar, así como de teorías de cambio monocausales y poco realistas– (Johnston & Fritzen, 2021). De ahí la pertinencia de esta investigación, pues estudia diferentes realidades –la que ocurre en los espacios locales– y dimensiones de análisis –al incorporar aquellas relacionadas con los aspectos políticos–.

El diseño de la investigación es exploratorio, en tanto su propósito busca ofrecer una visión aproximada sobre la relación entre el régimen de políticas públicas del control interno y el combate a la corrupción. Dada esa naturaleza exploratoria, la investigación utiliza criterios flexibles para la selección de casos, tomando en consideración dos criterios: i) el nivel de desarrollo de capacidades administrativas de los municipios –a partir del Subíndice de Grado de Desarrollo Administrativo del Índice de Desarrollo Institucional Municipal que publica la Auditoría Superior de la Federación (ASF)–, y ii) los recursos disponibles (temporales y económicos) para la llevar a cabo esta investigación. En ese sentido, los casos seleccionados correspondieron a los municipios

de Aguascalientes (nivel de desarrollo administrativo muy alto), Guadalajara (nivel alto) y Guanajuato (nivel medio-alto).

TABLA 1.

MUNICIPIOS SELECCIONADOS A PARTIR DEL SUBÍNDICE DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO DEL ÍNDICE DE DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL Y LOS RECURSOS DISPONIBLES PARA LA INVESTIGACIÓN

| Grado de desarrollo | Entidad Federativa | Municipios seleccionados |
|---------------------|--------------------|--------------------------|
| Muy alto            | Aguascalientes     | Aguascalientes           |
| Alto                | Jalisco            | Guadalajara              |
| Medio – alto        | Guanajuato         | Guanajuato               |

Fuente: Elaboración propia con información del Subíndice de Grado de Desarrollo Administrativo del Índice de Desarrollo Institucional Municipal que publica la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Las fuentes de información utilizadas para la identificación y análisis del régimen de políticas públicas son primarias: para los componentes de ideas y arreglo institucional, la investigación revisó fuentes documentales (leyes, lineamientos, reglas de operación, manuales, documentos oficiales, entre otros) y realizó entrevistas semiestructuradas a los altos mandos o mandos medios de las unidades de control interno, debido a su nivel de responsabilidad en la conducción y despliegue de los procesos de control interno. Para el caso del componente de bases de apoyo, la única fuente de información es la generada a partir del trabajo de campo, también mediante la aplicación de entrevistas semiestructuradas a los responsables de la implementación del control interno. Cabe destacar que durante la investigación se ampliaron las fuentes de información con la finalidad de obtener un panorama sobre el resto de casos (municipios); de esa manera, se realizaron otras tres entrevistas a ex miembros de los sistemas locales anticorrupción, del nacional y expertos en la materia (profesores investigadores).

TABLA 2.  
OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN A PARTIR DE LAS CATEGORÍAS DE ANÁLISIS (LOS ELEMENTOS DE LOS REGÍMENES DE POLÍTICAS PÚBLICAS)

| Elementos de los regímenes de política pública | Descripción general de los elementos   | Objetivos de investigación  |
|--|--|---|
| Ideas  | Intenciones y filosofía central que subyace a las políticas públicas.  | Identificar y analizar las intenciones, filosofía, argumentos, valores y justificaciones de la política pública.  |
| Arreglos institucionales                       | Estructura de implementación para hacer frente a los problemas públicos (procesos, flujos de información, relaciones de autoridad, entre otras). | Identificar y analizar la manera en que la política pública está organizada y busca traducir sus intenciones e ideas en acciones, actividades y procesos concretos. |
| Bases de apoyo                                 | Grupos o actores con intereses que los llevan a apoyar u oponerse a las políticas públicas.  | Identificar y analizar los grupos que apoyan o se oponen a la política pública, y los espacios que genera la política pública para canalizar los conflictos.        |

Fuente: Elaboración propia.

Las limitaciones de la investigación son varias: el estudio está acotado a tres casos del universo posible (hay casi 2,500 municipios en el país); y los criterios de selección de casos arrojaron casos pertenecientes a los niveles más altos en desarrollo humano, institucional y administrativo. Con todo, la investigación abona a los desafíos principales que enfrentan los estudios sobre los gobiernos locales y la literatura sobre corrupción (véase: Avellaneda et al., 2024a): contribuye a capturar la diversidad y heterogeneidad del objeto de estudio al centrarse en lo local y considerar más de un caso; incorpora la discusión metodológica, empírica y teórica en una escala más amplia o abstracta al emplear la perspectiva de los regímenes de políticas públicas –propone incluso una herramienta para valorar sus atributos–; y toma como punto de partida el reconocimiento del valor propio e intrínseco de los gobiernos locales, lejos de concebirllos como un instrumento de las autoridades centrales o un ámbito de gobierno de segundo o tercer orden. En términos prácticos, pretende que los hallazgos y conclusiones de la investigación sean un insumo valioso en la tarea de fortalecer y mejorar el combate a la corrupción en el país.

## ELEMENTOS Y ATRIBUTOS DEL RÉGIMEN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEL CONTROL INTERNO MUNICIPAL: UNA APROXIMACIÓN A PARTIR DE TRES CASOS

Este apartado muestra los resultados de aplicar el enfoque de los regímenes de políticas públicas a los sistemas de control interno que despliegan tres municipios en México: Aguascalientes, Guadalajara y Guanajuato. En un primer momento, aborda los resultados para cada elemento que conforma el régimen de políticas –las ideas, los arreglos institucionales y los grupos de interés o bases de apoyo–, y, posteriormente, conjunta esos resultados a manera de conclusión.

### *Ideas*

El control interno comprende un conjunto de estrategias orientadas a generar mejoras al interior de las organizaciones con el fin de asegurar el cumplimiento de sus objetivos y metas, la salvaguarda de los recursos, así como el de reducir su vulnerabilidad frente a los riesgos provenientes tanto del interior como del exterior. Por tanto, el vínculo que existe entre el control interno y el combate a la corrupción es indirecto: la generación de entornos de mejora administrativa y organizacional permite generar las condiciones adecuadas para acotar, prevenir, detectar, mitigar y corregir los espacios y condiciones que favorecen los hechos de corrupción (Arellano Gault y Hernández Galicia, 2016).

Algunos municipios, como Guadalajara, Guanajuato y Aguascalientes, han logrado ese cometido, por lo menos en el plano de las ideas. De acuerdo con funcionarios municipales a cargo de la política del control interno en esos municipios, el control interno “[busca] mitigar las áreas de oportunidad donde hay corrupción o faltas administrativas”, “ordena áreas, ayuda a planificar y a identificar riesgos”, “[pretende] edificar o tener autorregulación que nos permita ejercer de manera correcta el gasto público, es decir, tener reglas claras para evitar actos de corrupción” y está orientado “a fortalecer el cumplimiento de la normativa y que ello conlleva el hecho de cumplir las metas y los objetivos que se ha trazado la administración pública”. Desde esas perspectivas, la prevención, mediante la mejora administrativa y organizacional, es reconocida como fundamental para mitigar conductas que constituyan faltas administrativas graves y no graves, así como hechos y actos de corrupción.

Sin embargo, en múltiples municipios esas ideas distan de traducirse en mecanismos y elementos efectivamente desplegados, pues en realidad prevalece la lógica punitiva y procedimental del control interno: 79.47% de los municipios del país no cuenta con elementos de evaluación del personal, 73.66% carece de elementos para la evaluación presupuestal y 69.78% tampoco lo tienen para la evaluación del desempeño institucional, además de que 64.36%

también adolece de tener mecanismos y/o herramientas de control interno para el análisis y propuesta de mejora para los procesos de trabajo y servicio de las unidades administrativas o áreas (INEGI, 2023).

En ese sentido, la revisión de los elementos estratégicos de planeación, como la misión o visión de las contralorías municipales, muestra, en los casos estudiados, que prevalece una idea del control interno basada en la mejora administrativa y organizacional como medio para contribuir indirectamente al combate a la corrupción. Bajo esa lógica, en Aguascalientes, Guanajuato y Guadalajara, el control interno responde a ideas específicas y consistentes. La esencia del control interno está relacionada con la procuración del buen gobierno, el cumplimiento de la normativa, la integridad pública, y la supervisión, verificación y evaluación de la gestión municipal. Además, en los tres casos, los funcionarios comparten la idea de que el control interno es un mecanismo que contribuye a prevenir la corrupción o a sancionarla cuando ese tipo de actos ya fueron cometidos. Además, las ideas logran ser consistentes, ya que lo plasmado en los documentos estratégicos de sus contralorías u homólogas coincide con lo que expresan quienes realizan las funciones cotidianas del control interno.

TABLA 3.  
ATRIBUTOS DE LAS IDEAS DEL RÉGIMEN DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
DEL CONTROL INTERNO MUNICIPAL

| Casos          | Especificidad  |  | Consistencia   |
|----------------|--|--|--|
|                | La lógica o naturaleza central del control interno es la mejora administrativa y de la gestión | La contribución del control interno al combate a la corrupción es indirecta: mediante la mejora administrativa y de la gestión es posible prevenir, detectar y sancionar la corrupción | El diseño y la implementación del control interno está guiado u orientado por una idea específica que da unidad de propósito a las acciones cotidianas de los responsables del control interno |
| Aguascalientes | ✓  | ✓  | ✓  |
| Guanajuato     | ✓  | ✓  | ✓  |
| Guadalajara    | ✓  | ✓  | ✓  |

Nota. Se colocó ✓ cuando sí cumple con el atributo, ✗ cuando no.

Fuente: Elaboración propia.

El problema es que esos casos parecen ser más la excepción que la regla. Hay múltiples contralorías municipales u homólogas que todavía enfrentan el reto de transitar hacia el paradigma anticorrupción y el de superar la lógica punitiva y procedimental del control interno. El asunto no es menor, una concepción errónea sobre el control interno puede conducir a que las administraciones públicas municipales caigan en la trampa de los procedimientos o de las sanciones –llevar al extremo el cumplimiento de trámites administrativos o sanciones como un fin en sí mismo, actuando de manera automática e irreflexiva, pero sin preocuparse por producir cambios o mejoras–, desvirtuando así la esencia principal del control interno, que es la de asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas de las organizaciones y contribuir a la prevención, detección y sanción de la corrupción.

### *Arreglo institucional*

Las políticas públicas son, además de ideas, acción. Han de poner sus premisas, argumentos, valores e hipótesis en juego para lograr sus propósitos. En materia de control interno, los principales modelos o guías estandarizadas promueven un arreglo institucional flexible y apegado a las características y necesidades de cada organización (ASF, 2014). Siguiendo esas premisas, cada administración pública municipal puede definir cadenas de mando específicas, distribuir las responsabilidades del control interno de diversas maneras, generar y compartir información a través de canales y medios específicos, o tener diversos espacios de toma de decisiones.

Sin embargo, las contralorías u homólogas deben cumplir, de acuerdo con mandatos legales generales y locales, con una estructura orgánica básica predefinida, esto con la finalidad de garantizar la independencia entre las funciones de investigación y substanciación. En ese sentido, al arreglo institucional flexible y dinámico que prevén los modelos y marcos de control interno, hay una estructura orgánica predefinida que implica la creación de al menos dos unidades administrativas. Si bien ese arreglo está destinado a favorecer la imparcialidad y objetividad de los procesos de sanción (para evitar que la misma unidad o departamento administrativo sea juez y parte) y podría impulsar la complementariedad entre los controles preventivos (ex ante) y sancionatorios (ex post), esa obligación representa, en realidad, una dificultad, pues carecen múltiples administraciones públicas municipales carecen de los recursos suficientes para garantizar el adecuado cumplimiento de esas funciones.

De acuerdo con cifras del INEGI (2024a), en 2022, 4,171 personas estuvieron adscritas a los órganos internos de control municipales (OIC), de las cuales 1,576 pertenecieron a las áreas de investigación, 1 039 a las de substanciación, 900 a las de resolución o sanción y el resto a otras funciones. En otros

términos, las administraciones públicas municipales contaron con un promedio de 1.68 personas servidoras públicas adscritas a los OIC: 0.63 en investigación, 0.41 en substanciación y 0.36 en resolución o sanción.<sup>1</sup> Esos promedios inferiores a uno son reflejo de la heterogeneidad municipal (Lugo Gutiérrez, 2025): mientras que algunos municipios cuentan con amplio presupuesto y personal –como el caso de Guadalajara–, muchos otros carecen de los recursos necesarios para cumplir incluso con los mandatos de ley en la materia. Aunado a ello, resalta la disminución de personal que viene sucediendo en los órganos internos de control municipales desde 2020 y agravada en 2022, cuando el personal disminuyó alrededor de 65%.

En cuanto a los procedimientos y procesos, los arreglos institucionales de Aguascalientes, Guadalajara y Guanajuato los definen y explicitan para cada una de las áreas que conforman las contralorías u homólogas. Los manuales de organización, procedimientos y la reglamentación en la materia define responsabilidades, flujos de trabajo y competencias o atribuciones. En términos generales, en todos esos casos se incorporan funciones y actividades relacionadas tanto con la parte preventiva –orientada a la mejora administrativa y organizacional– como con la relacionada con la de responsabilidades administrativas. A pesar de ello, la implementación del control interno continúa enfrentando múltiples dificultades y retos para su consolidación y maduración, así como para lograr la articulación y complementariedad de sus acciones y procesos.

Por un lado, como parte de la implementación del control interno, las contralorías u homólogas han logrado desplegar procesos de acompañamiento y de asesoría, de mapeo de riesgos, de realización de auditorías, de emisión de códigos de conducta e integridad, así como acciones de sensibilización y capacitación. Pero, por el otro lado, esos procesos de implementación son todavía incipientes y están incompletos. En Guanajuato, los responsables de la supervisión y evaluación del control interno reconocen el acotamiento de las funciones de control interno a un tema de fiscalización. En Aguascalientes, reconocen la necesidad de fortalecer el tema de la normatividad y la operatividad misma. Y en Guadalajara manifiestan que todavía requieren poner en marcha algunas fases del control interno como la supervisión y la finalización de los temas relacionados con la administración de riesgos. En otros términos, los casos estudiados muestran que los procesos de implementación de la política enfrentan obstáculos para lograr su maduración y consolidación.

El asunto no es menor, la falta de consolidación y maduración de la política de control interno es producto, en gran medida, del arreglo institucional “macro” que caracteriza a las administraciones públicas municipales y que

---

<sup>1</sup> Esas cantidades pueden ser aún menores si se divide la cifra absoluta (el número de personal adscrito) entre el total de OIC municipales, ya que cada municipio puede tener más de un OIC.

permea a todas sus estructuras, sean administrativas, programáticas u operativas. En otras palabras, no solo la insuficiencia de los recursos humanos, materiales y presupuestales afecta el funcionamiento de la política de control interno, sino también la constante rotación de cargos, las precarias condiciones laborales para el personal administrativo y operativo, la falta de personal idóneo o perfiles adecuados, la carencia y desactualización de reglamentación municipal o el propio desconocimiento de las atribuciones y competencias.

Bajo esas condiciones es difícil que la implementación del control interno emprenda acciones y proyectos estables y de largo de aliento –que superen el ciclo político de tres o seis años–, que esté guiado y supervisado por personal profesional y competente en la materia (G. M. Cejudo & Lugo, 2019), que cuente con mandatos claros, monitoreables y medibles, o que genere las sinergias y articulaciones necesarias entre sus diversas funciones y áreas o incluso con entidades externas, como los espacios que prevén los sistemas estatales anticorrupción –pues la inestabilidad laboral también impacta en la estabilidad de los procesos de coordinación y colaboración (véase G. M. Cejudo & Michel, 2019)–. De esa manera, el arreglo institucional del control interno municipal enfrenta condiciones estructurales que obstaculizan y amenazan sus procesos de implementación.

En ese sentido, Aguascalientes, Guadalajara y Guanajuato cumplen con la claridad, pero enfrentan todavía retos importantes para consolidar la coherencia de sus acciones y procesos. A pesar de que son municipios relevantes en cada uno de sus estados y tienen mejores condiciones presupuestales y de estructura de personal que otros municipios, la implementación del control interno está todavía en una etapa incipiente, lo que favorece el cumplimiento de algunos procesos y obligaciones clave, pero sin lograr su operación total e integral. Existen todavía retos importantes para articular y lograr las complementariedades necesarias de las acciones y funciones de los sistemas de control interno, condiciones necesarias para fortalecer el combate a la corrupción tanto desde una perspectiva *ex ante* (preventiva) como *ex post* (sancionatoria).

TABLA 4.  
 ATRIBUTOS DEL ARREGLO INSTITUCIONAL DEL RÉGIMEN  
 DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEL CONTROL INTERNO MUNICIPAL

| Casos          | Claridad   | Coherencia   |
|----------------|--|--|
|                | Existen responsabilidades, obligaciones y procesos claros y explícitos en la política de control interno | Los responsables de la política de control interno logran articularse entre sí dando unidad de propósito a sus acciones y procesos (prevalece una lógica común entre las unidades administrativas) |
| Aguascalientes | ✓  | ✗  |
| Guanajuato     | ✓  | ✗  |
| Guadalajara    | ✓  | ✗  |

Nota. Se colocó ✓ cuando sí cumple con el atributo, ✗ cuando no.

Fuente: Elaboración propia.

### ***Bases de apoyo o grupos de interés***

A diferencia de otras políticas públicas, el control interno tiene la característica de estar dirigida al interior de las organizaciones, pues pretende la mejora administrativa y organizacional, con el fin de asegurar el cumplimiento de sus metas y objetivos. Por tanto, los grupos afectados son los miembros de la propia organización, aunque ello no excluye que trastoque intereses de grupos externos. Por ejemplo, la corrupción suele involucrar la colusión tanto de actores privados como públicos. En ese sentido, mayores controles en la asignación de contratos de obra pública afectarán, por ejemplo, los intereses de empresas constructoras o inmobiliarias que podrían dejar de recibir beneficios económicos derivados de la simulación de procesos de licitación pública o de la existencia de conflictos de interés.

En el ámbito municipal intervienen cuatro principales actores en el régimen de políticas públicas del control interno: el órgano de gobierno, que es el cabildo; el titular de la administración, que es el presidente municipal; la contraloría u homóloga que, bajo la responsabilidad del presidente municipal, es la principal responsable del despliegue y materialización del control interno; y el resto de los miembros de la organización. Así, una fuente de resistencia que enfrentan las contralorías u homólogas para el desarrollo del control interno municipal está relacionada con las dificultades que supone modificar las inercias y rutinas del personal. A pesar de ello, esas resistencias son superables mediante esquemas que facilitan la comunicación y la supervisión de las acciones, como juntas y reuniones de trabajo.

En Aguascalientes, las reuniones y actividades de supervisión son importantes para asegurar el cumplimiento de las políticas de control interno. En Guadalajara, la voluntad política por parte de los altos mandos del H. Ayuntamiento y la apertura y disposición del resto de la administración son aspectos fundamentales para superarlas. Y en Guanajuato, las labores de persuasión han facilitado también la implementación del control interno.

Sin embargo, la relación entre el titular de la administración (la presidencia municipal) y los mandos de las contralorías u homólogas supone un problema mayor, pues los presidentes municipales suelen tener la mayoría en el cabildo, además de un amplio margen para nombrar a los integrantes de puestos claves –por ejemplo, los mandos superiores y medios de las contralorías u homólogas–, lo que limita la autonomía e independencia de los responsables de diseñar y desplegar los controles (G. Cejudo & Ríos Cázares, 2010). Aunada a esa arquitectura institucional, la gobernanza municipal ha consolidado la corrupción como modo de gobierno. Al respecto, Meza y Pérez-Chiqués (2024) refieren:

La consolidación de la corrupción es un estado específico de gobernanza donde la corrupción, en sus definiciones más amplias, se ha convertido en la regla del juego y, por tanto, en la base del marco institucional que guía a las acciones, los cálculos y las expectativas de las personas. Un estado en el que se ha consolidado la corrupción está regido por instituciones informales junto con las formales y en coexistencia con ellas. A veces las personas pueden actuar sabiendo que no deben hacer algunas cosas, pero que “no tienen otra opción”, mientras que otras pueden actuar sin darse cuenta de la situación. (p. 1)

De esa manera, la falta de autonomía e independencia se traduce, como lo refiere una de las personas entrevistadas, ex integrante del SNA y de un Sistema Local Anticorrupción, en que “el control interno es usado como una espada de doble filo dependiendo de las afinidades políticas del presidente municipal”. Además, el contexto de corrupción sistémica (o de consolidación de la corrupción) impone una serie de restricciones a las que están sujetos los responsables de la implementación de los sistemas de control interno, pues en múltiples ocasiones dar cumplimiento a los objetivos, metas y atribuciones del control interno requiere ir en contra de las reglas del juego mismo (generalmente informales) y de los intereses del titular de la administración, quienes pueden tomar represalias, como la destitución de los cargos.

Por su parte, otra problemática que enfrentan los responsables del control interno está relacionada con los intereses de actores externos. De un lado, el

clima de inseguridad que enfrentan múltiples municipios del país significa un riesgo para quienes tienen que implementar controles orientados a prevenir, detectar y sancionar la corrupción, pues, como señaló una de las personas entrevistadas, “en muchas partes de nuestro país donde el crimen organizado tiene capturado los ayuntamientos ser contralor puede tener repercusiones en la vida propia”. Esos casos, como complementa otra ex integrante de un Comité de Participación Ciudadana de un Sistema Local Anticorrupción, son aún más riesgosos y graves en municipios con déficits de capacidades institucionales:

A mí me ha tocado ver presidentes municipales, tres casos, donde la delincuencia organizada secuestra la información del ayuntamiento, o sea la nómina, por ejemplo. Los hackean y secuestran la nómina, secuestran datos personales de los servidores públicos y así los chantajean y les piden dinero a los presidentes municipales. Entonces hay delitos graves de la delincuencia organizada que se pueden dar porque tienen mayores capacidades tecnológicas que los municipios.

Particularmente, la organización DATA CIVICA ha mostrado que la violencia que ejercen los grupos criminales organizados con el propósito de ejercer control político afecta principalmente a autoridades municipales y personas candidatas a puestos locales (DATA CÍVICA, 2024). Del total de ataques criminales por nivel de gobierno entre 2018 y 2023 casi 80% estuvieron dirigidas al ámbito municipal, mientras que 17.5% afectaron al estatal y 4% al federal (Ley, 2024). El propósito de esos ataques: controlar y dominar los municipios para obtener protección informal y porcentajes del presupuesto público, tener acceso a información y modificar la oferta política e incidir en los resultados electorales, influir en la política pública y regular el acceso al poder (DATA CÍVICA, 2024).

En otras palabras, aunado al entorno de consolidación de la corrupción que prevalece en el sector público, los municipios enfrentan un contexto de gobernanza criminal en el que, como señala Ley (2024), “los grupos criminales se han convertido en gobernantes locales de facto y han establecido regímenes de gobernanza criminal subnacional en la mayor parte del territorio nacional” (p. 61). Para ilustrar lo anterior, vale la pena rescatar el siguiente fragmento que detalla Ley (2024):

En Chihuahua, tras una serie de ataques a distintos presidentes municipales y candidatos de la Sierra Tarahumara, entre 2010 y 2016, el crimen organizado se infiltró en los gobiernos locales, exigió contratos de obra pública, colocó a sus familiares y amigos en la nómina de los ayuntamientos, impuso a directores

de seguridad pública y dismanteló a corporaciones policiales municipales. En Morelos, los alcaldes igualmente han sido víctimas de violencia letal del crimen organizado cuando se han negado a pagar las cuotas exigidas, entre otras amenazas. En Guerrero, donde se acumula el mayor número de ataques del crimen organizado contra autoridades y partidos políticos a lo largo de casi dos décadas, no sólo se ha consolidado la extorsión a los gobiernos locales, sino que se ha fortalecido su colusión con las organizaciones criminales –como ocurrió en el caso de la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa–, además de que varias corporaciones de la policía municipal han quedado dismanteladas por completo, tanto por su colaboración con los GCO [Grupos del Crimen Organizado] como por su debilitamiento ante los ataques armados directos en su contra. Como estos casos muestran, el proceso es muy similar y se repite una y otra vez, administración tras administración: autoridades y personas candidatas atacadas y electorado amenazado o coercido, seguido de administraciones saqueadas y policías locales debilitadas y cooptadas. (pp. 71-73)

Asimismo, otro actor con intereses contrarios a los objetivos del control interno proviene de grupos empresariales que se coluden con autoridades municipales para beneficiarse de decisiones o recursos públicos. Al respecto, una persona entrevistada señala que “la captura también puede ocurrir en grandes ciudades a través de intereses empresariales no legítimos que están buscando que no se hagan investigaciones respecto de las operaciones cuestionables que pudieran tener con funcionarios municipales”. También están las influencias políticas, institucionales y ciudadanas, pues de acuerdo con la información recabada en las entrevistas, desde el plano nacional, una visión distinta del gobierno federal sobre el combate a la corrupción ha implicado un nulo apoyo institucional a las contralorías municipales por parte de la federación, y la nueva configuración del poder político, que ha favorecido la concentración del poder, tampoco ha estado orientada a generar las capacidades que requieren los municipios para mejorar sus sistemas de control interno.

En términos de los atributos, los casos analizados (Aguascalientes, Guadalajara y Guanajuato) demuestran que la receptividad de la política de control interno varía en función de los intereses en juego. En ese sentido, la política pública enfrenta problemas relacionados con la captura política de los procesos de control interno por actores tanto internos como externos. Por ello, la receptividad de la política pública dista de ser positiva. En otras palabras, contextos caracterizados por la consolidación de la corrupción dejan de alinear los intereses al combate a la corrupción y al cumplimiento de los objetivos y funciones del control interno; por el contrario, favorecen la simulación y

desvirtuación de esos procesos. Respecto a la existencia de espacios para solventar los conflictos o diferencias, en los casos analizados, los responsables logran establecer mecanismos como reuniones, juntas o esquemas de coordinación para impulsar el control interno dentro de las organizaciones, pero nuevamente, el alcance de esos mecanismos es limitado por la consolidación de la corrupción y el contexto de gobernanza criminal que prevalece en las instituciones públicas del país, sobre todo las del orden municipal, además de que obedecen más bien a prácticas informales que procesos establecidos, evaluables y monitoreables.

TABLA 5.  
ATRIBUTOS DE LAS BASES DE APOYO O GRUPOS DE INTERÉS DEL  
RÉGIMEN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEL CONTROL INTERNO MUNICIPAL

| Casos          | Acceptabilidad  | Concertación   |
|----------------|---|--|
|                | La receptividad de la política pública es positiva en todos los niveles | Los responsables de la política de control interno contemplan espacios o canales para solventar los conflictos y diferencias |
| Aguascalientes | ✗   | ✗  |
| Guanajuato     | ✗   | ✗  |
| Guadalajara    | ✗   | ✗  |

Nota. Se colocó ✓ cuando sí cumple con el atributo, ✗ cuando no.

Fuente: Elaboración propia.

## CONCLUSIONES

El enfoque de regímenes de políticas públicas fue aplicado al estudio del control interno municipal. Por un lado, permitió brindar un panorama descriptivo sobre los elementos o mecanismos rectores del control interno; y por otro lado, orientó el análisis de su despliegue efectivo. Asimismo, la investigación propuso un nuevo esquema de aproximación al análisis al añadir una nueva dimensión: la identificación y calibración de sus atributos y la creación de escenarios. En otras palabras, planteó estándares o cualidades que cada uno de los elementos del régimen debe cumplir, como mínimo, para contribuir a un escenario óptimo de las políticas públicas, así como una herramienta para su análisis: las ideas han de ser específicas y consistentes, los arreglos institucionales claros y coherentes, y las intervenciones deben tener aceptabilidad y capacidad de concertación para consolidar una receptividad positiva.

En general, el estudio de los casos mostró coincidencias tanto en los elementos como en los atributos del régimen de políticas públicas del control interno en Aguascalientes, Guadalajara y Guanajuato. Sin embargo, difícilmente esas coincidencias podrán encontrarse en el resto de los municipios del país. En México conviven más de 2,470 municipios, los cuales difieren en múltiples aspectos, no solo en geografía, territorio, cultura e historia, sino también en capacidades y recursos institucionales. En ese sentido, de los casos estudiados es posible afirmar que representan, por la cercanía que los une en cuanto a su desarrollo institucional y humano, uno de los mejores escenarios en cuanto al régimen de políticas públicas del control interno municipal. Esto significa que a medida que disminuya ese desarrollo y capacidad institucional, es de esperar regímenes de políticas públicas del control interno más débiles y frágiles.

**TABLA 6.**  
**ELEMENTOS Y ATRIBUTOS DEL RÉGIMEN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**DEL CONTROL INTERNO MUNICIPAL: APROXIMACIÓN A PARTIR**  
**DE TRES CASOS (AGUASCALIENTES, GUADALAJARA Y GUANAJUATO)**

| Elementos | Atributos     | Descripción del atributo   | Aguascalientes | Guadalajara | Guanajuato |
|-----------|---------------|--|----------------|-------------|------------|
| Ideas     | Especificidad | La lógica o naturaleza central del control interno es la mejora administrativa y de la gestión   | ✓              | ✓           | ✓          |
|           |               | La contribución del control interno al combate a la corrupción es indirecta: mediante la mejora administrativa y de la gestión es posible prevenir, detectar y sancionar la corrupción         | ✓              | ✓           | ✓          |
|           |               | El diseño y la implementación del control interno está guiado u orientado por una idea específica que da unidad de propósito a las acciones cotidianas de los responsables del control interno | ✓              | ✓           | ✓          |

|                                    |               |  |   |   |   |
|------------------------------------|---------------|--|---|---|---|
| Arreglo institucional              | Claridad      | Existen responsabilidades, obligaciones y procesos claros y explícitos en la política de control interno   | ✓ | ✓ | ✓ |
|                                    | Coherencia    | Los responsables de la política de control interno logran articularse entre sí dando unidad de propósito a sus acciones y procesos (prevalece una lógica común entre las unidades administrativas) | ✗ | ✗ | ✗ |
| Bases de apoyo o grupos de interés | Aceptabilidad | La receptividad de la política pública es positiva en todos los niveles  | ✗ | ✗ | ✗ |
|                                    | Concertación  | Los responsables de la política de control interno contemplan espacios o canales para solventar los conflictos y diferencias   | ✗ | ✗ | ✗ |

Nota. Se colocó ✓ cuando sí cumple con el atributo, ✗ cuando no.

Fuente: Elaboración propia.

En el plano de las ideas del régimen de políticas públicas, el control interno convive con el paradigma de responsabilidades, orientado a sancionar las conductas que constituyen faltas administrativas. En ese sentido, los casos de estudio muestran, desde ese plano, que el vínculo que existe entre esos paradigmas es claro y visto como necesario para combatir la corrupción, ya que permite, por un lado, cancelar los espacios de discrecionalidad, arbitrariedad y opacidad, así como identificar los riesgos de corrupción, y por el otro, sancionar las conductas corruptas. El problema es que las ideas distan de traducirse en mecanismos o procesos de control interno efectivamente desplegados, debido a dos motivos principales: la implementación es todavía un proceso incipiente que requiere de maduración y continuidad en el mediano y largo plazo, y prevalecen los mecanismos y elementos orientados a la parte punitiva y procedimental de combate a la corrupción, lo que implica que aquellos mecanismos que buscan la prevención de la corrupción mediante la mejora administrativa, organizacional y la prevención de riesgos, son todavía insuficientes.

Por su parte, a pesar de que el arreglo institucional es claro en cuanto a las tareas y responsabilidades que asumen las contralorías u homologas –por lo menos, en los casos estudiados–, su implementación enfrenta condiciones estructurales que obstaculizan y debilitan ese proceso. La falta de estabilidad en los cargos, la ausencia de servicios profesionales de carrera, la rotación constante del personal, las precarias condiciones laborales, la carencia de

perfiles idóneos o adecuados, o la insuficiencia de recursos humanos, materiales y presupuestales, son condiciones que prevalecen en el arreglo institucional municipal –no solo de las contralorías u homólogas– y que termina por afectar el despliegue y consolidación de los sistemas de control interno. En ese sentido, las administraciones públicas municipales enfrentan dificultades estructurales que les impiden cumplir con sus mandatos y obligaciones básicas.

Finalmente, un aspecto crucial en el desarrollo de los sistemas de control interno está relacionado con las bases de apoyo o grupos de interés que actúan sobre la política pública. Al interior de las administraciones públicas municipales, el principal problema está relacionado con la captura política: los responsables del control interno carecen de la autonomía e independencia necesaria para cumplir con sus procesos e implementación a cabalidad, además de que están inmersos en un contexto institucional de consolidación de la corrupción. En otras palabras, como mencionó una de las personas entrevistadas, el correcto y adecuado funcionamiento del control interno se vuelve una labor suicida, pues sus principales responsables enfrentan el dilema de contradecir los arreglos informales que suelen existir en un entorno que ha consolidado la corrupción como la gobernanza misma o de cumplir con las funciones y esencia de los sistemas de control y del combate a la corrupción.

Asimismo, otra presión que afecta el funcionamiento del control interno proviene de grupos externos, pues la debilidad institucional de las administraciones públicas municipales las convierte en presas fáciles de grupos criminales o empresariales que amenazan o distorsionan la labor del control interno. En otras palabras, las administraciones públicas municipales despliegan sus políticas públicas en un entorno caracterizado por la gobernanza criminal y la corrupción sistémica y extractiva –esta última refiere, de acuerdo con Amudsen (2019), a la corrupción que proviene desde los más altos funcionarios políticos y que junto con la corrupción burocrática se refuerza entre sí–. De esa manera, lejos de ser un mecanismo que prevenga y sancione la corrupción, el control interno desvirtúa su sentido original y cae en la simulación, la parálisis o la persecución política.

En resumen, el análisis del régimen de políticas públicas del control interno ha permitido identificar que el mayor reto del control interno está en el arreglo institucional y en la captura de sus procesos por parte de grupos del crimen organizado, empresariales o políticos. Por un lado, el arreglo institucional está sometido a las condiciones institucionales frágiles y precarias que caracterizan a gran parte de los municipios del país, y por el otro, esa misma debilidad ha facilitado que grupos de intereses distorsionen y desvirtúen el funcionamiento de los procesos de control con el fin de asegurar la continuidad de arreglos informales o de extraer rentas o ganancias públicas para fines privados.

## REFERENCIAS

- Amundsen, I. (2019). Extractive and power-preserving political corruption. En I. Amundsen (ed.), *Political corruption in Africa. Extraction and power preservation* (pp. 1-28). Edward Elgar Publishers Ltd.
- Arellano Gault, D. & Hernández Galicia, J. F. (2016). ¿Control interno o lucha contra la corrupción? Hacia un verdadero control interno en la administración pública federal mexicana. En M. del C. Pardo & G. M. Cejudo (Eds.), *Trayectorias de reformas administrativas en México: Legados y conexiones* (pp. 149-184). El Colegio de México.
- ASEG (2022). Estudio situacional de los sistemas de control interno y capacidades de los órganos internos de control de la administración pública municipal.
- ASEJ (2019). El control interno en el ámbito municipal.
- ASF (2014). Marco Integrado de Control Interno. Auditoría Superior de la Federación.
- Avellaneda, C., Bel, G., Durose, C., Eckersley, P., Esteve, M. & Lee, S. (2024a). 50 years of LGS: The past, present, and future of local government studies. *Local Government Studies*, 50(6).
- Avellaneda, C., Bel, G., Durose, C., Eckersley, P., Esteve, M. & Lee, S. (2024b). Fifty years of local government studies: Evolution, internationalization, and the future of the field. *Local Government Studies*, 50(6), 967-979. <https://doi.org/10.1080/03003930.2024.2427845>
- Bardach, E. (1977). *The implementation game: What happens after a bill becomes law*. MIT Press.
- Cairney, P. (2009). Implementation and the governance problem: A pressure participant perspective. *Public Policy and Administration*, 24(4), 355–377. <https://doi.org/10.1177/0952076709340508>
- Cejudo, G. M. & Lugo, D. (2019). Una burocracia profesional como elemento crucial en la implementación de políticas públicas. *Revista de Administración Pública*, LIV(3), 57-83.
- Cejudo, G. M. & Michel, C. L. (2016). Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y Política Pública*, 25(1), 3-31. <https://doi.org/10.29265/gypp.v25i1.149>
- Cejudo, G. M. & Michel, C. L. (2019). Implementación de una estrategia de coordinación interinstitucional: La Cruzada Nacional contra el Hambre. En G. M. Cejudo, M. del C. Pardo, & Dussauge Laguna (eds.), *Variaciones de implementación. Ocho casos de política pública* (pp. 339-354). Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Cejudo, G. & Ríos Cázares, A. (2010). La rendición de cuentas del gobierno municipal. En M. Merino, S. López Ayllón & G. Cejudo (eds.), *La estructura de la rendición de cuentas en México* (pp. 871-114). Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- DATA CÍVICA (2024). Votar entre balas. Democracia vulnerada: El crimen organizado en las elecciones y la administración pública en México.
- del Tronco, P. (2020). Las ideas y las políticas públicas. En G. del C. Alemán & M. I. Dussauge Laguna (eds.), *Enfoques teóricos de políticas públicas: Desarrollo contemporáneos para América Latina* (pp. 25-54). FLACSO México.
- Giovannini, A. & Griggs, S. (2024). Addressing the elephant in the room: What's the local government studies? *Local Government Studies*, 50(6), 989-997. <https://doi.org/10.1080/03003930.2024.2359456>
- Googin, M. L., Bowman, A. O., Lester, J. P. & O'Toole Jr., L. J. (1990). *Implementation theory and practice: Toward a third generation*. Scott Foresman & Co.
- Guerra Osorno, I. del C. (2023). Combatiendo la corrupción de manera intermitente: El rol de la contraloría municipal. *Journal of Public Governance and Policy: Latin American Review*, 1(9), 15-35. <https://journalofpublicgovernance.cucea.udg.mx/index.php/jpgp/article/view/7897>
- Guerra Osorno, I. del C. (2024). Checks and balances in local governments: The link between administrative capabilities, autonomy and the corruption consolidation. En O. Meza & E. Pérez-Chiqués, *The Structure of Systemic Corruption. How Corruption Consolidates in Local Governments* (pp. 93-108). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-64117-6>
- INEGI (2023). Datos abiertos. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2023.
- INEGI (2024a). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México. Presentación de resultados generales.
- INEGI (2024b). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental ENCIG-2023. Principales Resultados.
- Johnston, M. & Fritzen, S. A. (2021). *The conundrum of corruption: Reform for social justice*. Routledge.
- Ley, S. (2024). Democracia, poderes fácticos y regímenes de gobernanza criminal. Instituto Nacional Electoral (INE).
- Lugo Gutiérrez, D. (2025). El control interno como mecanismo para el ejercicio democrático del poder: Una mirada sobre su situación en los municipios de México. En A. Arellano & A. Gil, *El régimen democrático a debate. Entre la erosión y las paradojas de la política* (pp. 205-235). El Colegio de Jalisco.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de Cultura Económica.
- May, P. J. (2012). Policy design and implementation. En B. G. Peters & J. Pierre (eds.), *The SAGE Handbook of Public Administration* (pp. 279-291). SAGE Publications.

- May, P. J. (2015a). Implementation failures revisited: Policy regime perspectives. *Public Policy and Administration*, 30(3-4), 277-299. <https://doi.org/10.1177/0952-076714561505>
- May, P. J. (2015b). Reconsiderando los fracasos en la implementación: La perspectiva de los regímenes de políticas públicas. En M. del C. Pardo, M. I. Dussauge Laguna, & G. M. Cejudo, *Implementación de políticas públicas. Una antología* (pp. 283-318). Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Mazmanian, D. A. & Sabatier, P. A. (eds.). (1981). *Effective policy implementation*. Lexington Books.
- Merino, M. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Meza, O. & Pérez-Chiqués, E. (2024). The structure of systemic corruption: What can we learn from local government? En O. Meza & E. Pérez-Chiqués (eds.), *The Structure of Systemic Corruption. How Corruption Consolidates in Local Governments* (pp. 1-32). Springer.
- Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (1973). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. | Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Real Academia Española. (2014). *Diccionario de la lengua española* (23a ed.).
- Stoker, R. P. (1991). *Reluctant partners: Implementing federal policy*. University of Pittsburg Press.
- Van Meter, D. S. & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process. *A conceptual framework*. 6(4), 445-488. <https://doi.org/10.1177/00953-99775-00600404>



# POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL Y METODOLOGÍAS DE EVALUACIÓN DE LA SUSTENTABILIDAD EN AGROECOSISTEMAS: UN ANÁLISIS COMPARATIVO

Asael Santiago-Rodríguez\*

Martha Elena Nava-Tablada\*\*

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible propone implementar políticas de desarrollo rural que promuevan agroecosistemas sustentables. Existen diversas metodologías de evaluación de la sustentabilidad, pero no hay consenso sobre cuál es la más apropiada. El objetivo es analizar y comparar mediante revisión documental, las principales metodologías de evaluación de la sustentabilidad en los agroecosistemas, para identificar la más completa y apropiada para aplicarla en estudios de caso. La mayoría de las metodologías evalúan los aspectos ambientales o sociales, pero sólo la metodología del Marco de Referencia para la Evaluación de la Agricultura y la Alimentación incluye los cuatro ejes de la sustentabilidad: gobernanza, integridad ambiental, resiliencia económica y bienestar social.

***Palabras clave:** sustentabilidad, evaluación integral, agroecosistemas, desarrollo sostenible*

## INTRODUCCIÓN

El desarrollo sustentable se constituyó en el nuevo paradigma en que los países establecen sus acciones de política pública, luego de difundirse el informe Brundtland en 1987, donde aparece por primera vez dicho concepto, que se define como aquel desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades (ONU, 1987).

---

\* ORCID: 0000-0003-3381-998X

Correo electrónico: a\_sael\_0203@hotmail.com

Institución de adscripción: El Colegio de Veracruz

Líneas de investigación: desarrollo sustentable, cafeticultura

\*\* ORCID: 0000-0002-2674-3502

Correo electrónico: marnava@uv.mx

Institución de adscripción: Universidad Veracruzana. Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales

Líneas de investigación: Estudios sociales de la cafeticultura, desarrollo sustentable, evaluación de programas.

El concepto de desarrollo sustentable surge principalmente ante el deterioro del medio ambiente y los conflictos sociales derivados de los problemas ambientales que afectan a las poblaciones más vulnerables, como consecuencia del modelo de desarrollo capitalista. El nuevo desarrollo implica un crecimiento económico, pero que a su vez conserva los recursos naturales en el tiempo (Gallopín, 2006).

Aunque se han implementado diversas agendas y metas globales para alcanzar el desarrollo sustentable, a partir del 2015 se aprueba la Agenda 2030 que plantea el cumplimiento de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), destacando para efectos del presente documento el objetivo 2 (Hambre cero), donde se propone la seguridad alimentaria y la promoción de la agricultura sostenible; el 12 que se refiere a la producción y consumo ecológico y socialmente responsable; y el 15 que plantea el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y conservación de la biodiversidad.

En los ODS se plantea que la base del mantenimiento de las presentes generaciones es la agricultura y una adecuada alimentación, si estos dos aspectos se realizan de forma correcta habrá posibilidades de un futuro para la humanidad en el planeta. Por ello se han desarrollado diversas acciones para fomentar la sustentabilidad de los agroecosistemas que alimentan al mundo, así como metodologías para evaluar su grado de sustentabilidad, sin embargo, aunque existen algunos estudios que analizan y comparan diferentes metodologías de evaluación (Rivera-Huerta et al., 2020; Alejo et al., 2022; Jerez et al., 2025), no hay consenso respecto a cuál es la más apropiada (Campos et al., 2021).

En el contexto expuesto, los objetivos del presente trabajo fueron analizar algunas de las principales metodologías de evaluación de la sustentabilidad en los agroecosistemas, compararlas e identificar la más completa, para proponer dicha metodología en la realización de evaluaciones a estudios de caso, principalmente en México.

Para ello, se llevó a cabo una investigación documental de las metodologías diseñadas para evaluar la sustentabilidad en los agroecosistemas, que se abordan con más frecuencia en trabajos revisados previamente (Rivera-Huerta et al., 2020; Alejo et al., 2022; Jerez et al., 2025, entre otros). A partir de este criterio de selección, las metodologías que se retoman son: 1) Sustentabilidad de la Agricultura y los Recursos Naturales, propuesta por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA); 2) El Marco de Evaluación del Manejo Sustentable de Tierras (FESLM) de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO); 3) El Mapeo Analítico Reflexivo y Participativo de la Sustentabilidad (MARPS), desarrollado por la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza; 4) El Marco para la Evaluación de Sistemas de Manejo Incorporando Indicadores de

Sustentabilidad (MESMIS); y 5) El Marco de Referencia para la Evaluación de la Agricultura y la Alimentación (SAFA, por sus siglas en inglés) diseñado por la FAO.

Previo al abordaje y análisis de dichas metodologías, se exponen aspectos generales sobre los antecedentes y evolución del concepto de desarrollo sustentable y la sustentabilidad en los agroecosistemas.

## **ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL DESARROLLO SUSTENTABLE**

El desarrollo sustentable fue mencionado por primera vez en el informe Brundtland publicado en 1987, donde se define de manera muy amplia como aquel desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Esta definición general ha dado lugar a diferentes interpretaciones y conceptos del desarrollo sustentable o sostenible, diferencia surgida a raíz de la traducción al castellano del término en inglés “sustainable”, el cual en el idioma original significa tanto sostenible como sustentable (Angón et al., 2016). Por ello, para efectos del presente documento se utilizan como sinónimos dichas denominaciones.

El concepto de desarrollo sustentable se fue complementando con las posteriores reuniones de los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), tales como la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro (1992), Cumbre del Milenio en New York (2000), Cumbre de la Tierra en Johannesburgo (2002), entre otras (Campos et al., 2021).

Otro acontecimiento importante para entender la actual problemática ambiental y las desigualdades sociales es el “Consenso de Washington”, que se refiere a un conjunto de recomendaciones de política económica formuladas en 1989 por el economista inglés John Williamson, las cuales tenían como objetivo orientar a los países en desarrollo para lograr salir de las crisis económicas en las que estaban inmersos. El Consenso de Washington era apoyado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. Dado que estas instancias consideraban que había dos causas fundamentales que habían provocado la crisis de los países en desarrollo: el proteccionismo y el excesivo intervencionismo del Estado, proponían recomendaciones encaminadas a liberalizar el comercio exterior y el sistema financiero, disminuir la intervención del Estado en la economía, atraer capital extranjero a los países en desarrollo y privilegiar la privatización de la economía (Gutiérrez, 2011). En México, la implementación de estas medidas implicó la adopción del modelo de desarrollo neoliberal, que en el campo se tradujo en el retiro del apoyo del Estado a la producción agropecuaria de tipo

campesina y una orientación hacia la agricultura privada para exportación, altamente tecnificada, que sólo podían implementar las grandes agro-empresas (Martínez, 2004).

En 1992 se celebra la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, realizada en Río de Janeiro, cuyo objetivo era analizar los avances sobre el desarrollo sustentable como medida restauradora de los efectos negativos del capitalismo. Derivado de los acuerdos políticos, se planteó un plan de trabajo que se ejecutaría mediante la Agenda 21, la cual aplicaría políticas que promovieran el desarrollo sustentable en el ámbito local. Uno de los propósitos de esta Agenda consistía en el acercamiento de los ciudadanos con las autoridades mediante la participación democrática en los procesos de deliberación de políticas públicas (Martínez-Becerra y Escamilla, 2018). Los acuerdos de la Agenda 21 derivan también en el diseño de herramientas, metodologías y marcos para la evaluación de la sustentabilidad de los agroecosistemas (Campos et al., 2021).

La Agenda 21 se implementó en México por medio de la “Agenda desde lo Local”, cuyo objetivo era verificar el correcto cumplimiento de las funciones y responsabilidades de las administraciones municipales para mejorar la calidad de su desempeño orientado hacia el logro del desarrollo sustentable local. Los resultados de la ejecución de dichas estrategias en el ámbito local mostraron que las administraciones no alcanzaron las condiciones del desarrollo sustentable, dado que no hubo mejoras en educación, ingresos y salud de la población, entre otros, pues cumplir únicamente con medidas de protección al medio ambiente no significa que existan acciones verdaderas de desarrollo sustentable (Pérez y Arenas, 2017).

En el año 2000 se llevó a cabo la Cumbre del Milenio, donde se establecieron los valores fundamentales de una nueva agenda de desarrollo: libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto a la naturaleza y responsabilidad común. Para cumplir con dicha agenda se elaboraron ocho objetivos conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Sin embargo, cuando se evaluaron los logros se encontró que América Latina y el Caribe, habían tenido escasos avances y continuaban siendo la región más desigual del mundo en lo que se refiere a la distribución de tierra, capital, educación y tecnología, por mencionar algunos temas (UN y CEPAL, 2005).

Debido al fracaso en el cumplimiento de las metas de los ODM, se redoblaron los esfuerzos y por ello en 2015 se aprueba la Agenda 2030 como un referente de alto alcance, bajo el eje rector de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): 1) Fin de la pobreza; 2) Hambre cero (seguridad alimentaria y agricultura sostenible); 3) Salud y bienestar para todos; 4) Educación de calidad, inclusiva y equitativa; 5) Igualdad de género (empoderar a mujeres y

niñas); 6) Agua limpia y saneamiento (gestión sostenible del recurso hídrico); 7) Energía asequible y no contaminante; 8) Trabajo decente y crecimiento económico sostenible; 9) Industria, Innovación e Infraestructura resilientes, inclusivas y sostenibles; 10) Reducción de desigualdades en los países y entre ellos; 11) Ciudades y comunidades inclusivas, seguras y resilientes; 12) Producción y consumo ecológica y socialmente responsable; 13) Acciones para enfrentar el cambio climático; 14) Uso sostenible recursos marinos; 15) Uso sostenible de ecosistemas terrestres y conservación de biodiversidad; y 16) Promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas (ONU, 2015).

En esta nueva agenda se atienden temas como la desigualdad, pobreza extrema, patrones de consumo no sustentables, degradación del medio ambiente, cambio climático, fortalecimiento de las capacidades institucionales, así como alianzas por la paz mundial, que en la Agenda 21 no se habían considerado (Gómez, 2017). Sin embargo, en México, se percibe una falta de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno, ya que a nivel nacional existen políticas y programas que promueven los ODS, pero a nivel estatal y municipal la alineación y adaptación de los instrumentos públicos no es la esperada (Torres y Bastida, 2018).

## **LA SUSTENTABILIDAD EN LOS AGROECOSISTEMAS**

De acuerdo con Hart (1979) un agroecosistema es un ecosistema en el cual el ser humano realiza actividades para la producción de alimentos. La demanda de alimentos en los últimos años se ha incrementado debido al aumento poblacional y por ende también se ha intensificado el uso de los recursos naturales para cubrir dicha demanda (Gallopín, 2006). Actualmente la agricultura enfrenta retos para cumplir con las características que plantea la sustentabilidad: satisfacer las necesidades humanas alimenticias, conservar los recursos naturales (suelo, agua, especies vegetales y animales), emplear técnicas amigables con el ambiente, ser económicamente viable y socialmente aceptable, tanto en las generaciones presentes como en las futuras (FAO, 2016).

Las condiciones que debe cumplir la agricultura para que el sistema de producción sea sustentable, requieren también de su mantenimiento en el tiempo, pues como lo indica Acuña (2015), la sustentabilidad es la capacidad que tiene una situación o condición de mantenerse en el tiempo, mientras que desarrollo conlleva a un cambio de situación o condición. Entonces, al combinarse desarrollo más sustentabilidad, resulta un proceso de cambio y mejoramiento que puede mantenerse en el tiempo. Es necesario indicar que, dada la similitud de los conceptos, el término sustentabilidad se emplea como sinónimo de desarrollo sustentable o sostenible.

Por su parte, Bejarano (1998) y Angón et al. (2016) plantean que la agricultura sustentable debe cumplir con cuatro principios que permitan: 1) reducir a cero los daños causados a la biodiversidad (vegetal y animal); 2) mantener la capacidad de regeneración de los recursos naturales; 3) reducción de emisiones no biodegradables, ya sea por trabajo mecánico o por aplicación de productos químicos y; 4) adopción de tecnologías que incrementen la productividad y a la vez conserven los recursos naturales. Todo ello mediante los principios de irreversibilidad cero, recolección sostenible, emisión sostenible y selección de tecnologías amigables con el ambiente. Además de dichos principios, también debe favorecer el uso de los recursos naturales según su aptitud y tenencia de la tierra, dotación de infraestructura agrícola adecuada, racionalidad ambiental en función de la rentabilidad del agroecosistema y reducción de la incertidumbre y riesgo mediante la investigación científica y las políticas agrícolas (Sarandón y Flores, 2009).

En México los agroecosistemas se han visto gravemente afectados por la agricultura comercial, altamente tecnificada, impulsada por la Revolución Verde y las condiciones del mercado internacional. El uso excesivo de agroquímicos, consumo elevado de agua para riego, expansión de la superficie cultivable, los monocultivos comerciales y el cambio de uso de suelo agrícola/forestal a urbano o industrial, entre otros factores, han deteriorado el medio ambiente principalmente en zonas rurales, por ello se busca la sustentabilidad del sector agropecuario, mediante la adopción de la agroecología, agricultura orgánica y otras prácticas sustentables (Ortoll, 2003).

Respecto a la evaluación de la sustentabilidad en los agroecosistemas, diversos autores (Morales, 2010; Toro et al., 2010; Rivera-Huerta et al. 2020; Alejo et al., 2022; Jerez et al., 2025) plantean que se deben incluir al menos cuatro dimensiones: ambiental, social, económica y gobernanza; las cuales se describen a continuación:

- 1) La dimensión ambiental se refiere a la función esencial que cumple la naturaleza como soporte, condición y potencial de los procesos de producción para la supervivencia de la humanidad (Morales, 2010). Por ello es importante medir el impacto de la producción agrícola y pecuaria en los recursos naturales como suelo, agua y aire (Angón et al., 2016).
- 2) La dimensión social incluye temas como: exclusión social, deterioro de la calidad de vida de la mayoría de la población mundial que presenta elevados niveles de pobreza y marginación, derivados de las diferencias socioeconómicas por la distribución inequitativa de los recursos (Morales, 2010). Por lo tanto, la evaluación de los agroecosistemas

- sustentables debe responder a una mayor generación de empleos, mejores condiciones trabajo, aumento de la calidad de vida de los agricultores y disminución de la tasa de migración en sectores rurales (Toro et al., 2010).
- 3) La dimensión económica es de las más debatidas, dada su importancia para las grandes potencias económicas que controlan el mercado, el crecimiento, la producción de bienes y servicios, el consumo, la inversión, el ahorro y la acumulación de recursos naturales y materiales (Morales, 2010). La rentabilidad, los márgenes de producción, costos medios, gastos en alimentación e insumos sanitarios y los costos en mano de obra son algunos temas que deben considerarse en la dimensión económica al evaluar la sustentabilidad de los agroecosistemas (Toro et al., 2010).
  - 4) En la dimensión de la gobernanza, también llamada “buen gobierno”, política o institucional, la sustentabilidad se evalúa a través de la ética corporativa, responsabilidad organizacional, transparencia en el manejo de la información y rendición de cuentas, participación ciudadana efectiva en la toma de decisiones sobre el uso de los recursos naturales, resolución adecuada de conflictos, existencia de un estado de derecho y gestión holística (Heredía et al., 2020). Es importante subrayar que la participación de la sociedad civil (agricultores para el ámbito rural) es un elemento esencial y debe ser considerada desde las unidades de producción, las escalas locales, regionales o nacionales, según sea el caso (Morales, 2010).

Estas cuatro dimensiones son fundamentales para que una metodología de evaluación pueda captar la sustentabilidad de un agroecosistema como una condición o estado que perdure en el tiempo. A partir del contexto expuesto, a continuación, se describen de manera general algunas de las principales metodologías propuestas para evaluar la sustentabilidad de los agroecosistemas.

## **METODOLOGÍAS DE EVALUACIÓN DE LA SUSTENTABILIDAD EN LOS AGROECOSISTEMAS**

Existen diferentes propuestas metodológicas cuyo objetivo es evaluar la sustentabilidad de los agroecosistemas, que van desde planteamientos muy generales y poco detallados, hasta métodos específicos y complejos que utilizan variables e indicadores establecidos, técnicas e instrumentos de recolección de datos en campo (encuestas/entrevistas), así como herramientas estadísticas de predicción y modelos de simulación (Toro et al., 2010).

Al respecto, Galván-Miyoshi et al. (2008, p. 43) señalan que

(...) en la actualidad existe una creciente necesidad de desarrollar métodos para evaluar el desempeño de los sistemas socio ambientales, y guiar las acciones y las políticas para el manejo sustentable de recursos naturales. La pluralidad de perspectivas que integra el concepto de sustentabilidad impone un reto importante, pues dificulta llegar a acuerdos sobre la forma y los métodos de evaluación.

Angón et al. (2016) coinciden en que la preocupación por el impacto medioambiental de la producción agropecuaria, ha generado diversas metodologías para evaluar la sostenibilidad de los sistemas productivos a través de indicadores, en al menos tres de las dimensiones básicas de la sustentabilidad: ambiental, económica y social. Sin embargo, existe gran heterogeneidad entre las metodologías diseñadas, a pesar de que todas tienen como objetivo la evaluación de la sostenibilidad para proporcionar a las instituciones públicas información útil que permita tomar decisiones desde el ámbito global hasta el local.

Existen algunas investigaciones que retoman y comparan ciertas metodologías de evaluación de la sustentabilidad en los agroecosistemas. Al respecto, Rivera-Huerta et al. (2020) identifican las siguientes: *Response Inducing Sustainability Evaluation* (RISE), *Indicateurs de Durabilité des Exploitations Agricoles* (IDEA), *Marco para la Evaluación de Sistemas de Manejo de Recursos Naturales Incorporando Indicadores de Sostenibilidad* (MESMIS), *Sustainability Assessment of Food and Agriculture Systems* (SAFA) y *Análisis de Ciclo de Vida* (ACV); aunque centran trabajo en las fortalezas y debilidades de las metodologías SAFA y ACV.

Campos et al. (2021) destacan las siguientes metodologías: *SAFA*, *MESMIS*, *ACV*, *RISE*, *Marco para la Evaluación del Manejo Sustentable de Tierras* (FESLM), *Marco del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura* (IICA) y *Marco de Evaluación de la Sostenibilidad de la Agricultura y el Medio Ambiente* (SAFE). En su estudio analizan la evolución y tendencias de investigación mundial respecto a la evaluación de la sostenibilidad en el agroecosistema de café, encontrando que las metodologías más utilizadas son SAFA y ACV. Sin embargo, concluyen que no existen indicadores, índices, métodos o marcos únicos para evaluar la sostenibilidad de dicho agroecosistema, pues estas metodologías deben ser adaptadas a las realidades particulares.

Alejo et al. (2022), identifican en el ámbito mundial las metodologías de evaluación de sostenibilidad más utilizadas en las empresas agrícolas y

alimentarias; describiendo las características básicas, dimensiones e indicadores de las siguientes: SAFA, MESMIS, BIOGRAMA, *Análisis integral de Fincas y Norma Internacional de Sistemas de Gestión Ambiental ISO 14001*. Los autores plantean que actualmente las empresas agrícolas están más interesadas en ser sostenibles, sin embargo, poco conocen y aplican las metodologías que existen para evaluar su nivel de sustentabilidad.

Jerez et al. (2025) comparan las metodologías SAFA, MESMIS y RISE para identificar coincidencias, diferencias y posibilidades de aplicación complementaria, reportando que las tres comparten el objetivo de evaluar la sostenibilidad desde una perspectiva integral, aunque cada una organiza el análisis desde diferentes lógicas. MESMIS se enfoca en procesos comunitarios locales con énfasis en el análisis participativo, donde la sostenibilidad se evalúa como resultado de la interacción entre productividad, estabilidad, resiliencia, adaptabilidad y equidad. RISE utiliza diez indicadores cuantitativos distribuidos en dimensiones ambientales, económicas y sociales, permitiendo representar los resultados mediante polígonos que facilitan la comparación entre unidades productivas e identifican las áreas críticas en cada dimensión. Mientras, SAFA es una herramienta universal para evaluar la sostenibilidad a través de cuatro dimensiones: Buen gobierno, Integridad ambiental, Resiliencia económica y Bienestar social, estructuradas en temas, subtemas e indicadores aplicables a distintos niveles (unidades productivas familiares, cadenas de valor y territorios rurales), lo que facilita identificar relaciones entre actores, flujos de beneficio y capacidades organizativas.

A partir de lo expuesto, se retoman cinco de las principales metodologías de evaluación de la sustentabilidad en los agroecosistemas, analizadas y aplicadas en diversos estudios.

Una de las metodologías pioneras para evaluar la sustentabilidad es la que propone el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) en 1993, denominada *Sostenibilidad de la agricultura y los recursos naturales: bases para establecer indicadores*. Esta es una metodología sistémica que permite derivar indicadores a partir de la revisión de literatura sobre el concepto de sustentabilidad. En ella se proponen cuatro categorías de análisis: 1) La base de recursos del sistema; 2) La operación del sistema; 3) Otros recursos exógenos al sistema (de entrada o salida), y 4) La operación de otros sistemas exógenos. Esta metodología es consistente para la obtención de indicadores y ha sido de gran utilidad para la elaboración de diferentes marcos para la evaluación de la sustentabilidad; sin embargo, no sugiere ninguna estrategia para el análisis y la integración de los resultados arrojados por los indicadores (De Camino y Muller, 1993).

Por su parte, Smith y Dumanski (1994) diseñaron el *Marco de Evaluación del Manejo Sustentable de Tierras* (FESLM) para la FAO, siendo uno de los primeros esfuerzos a nivel internacional dirigido a la evaluación de la sustentabilidad, el cual se ha aplicado a diferentes estudios de caso. Se fundamenta en aspectos considerados pilares de la sustentabilidad de donde se derivan los indicadores. La metodología se divide en cinco temas: productividad, seguridad, protección, viabilidad y aceptabilidad; en los primeros dos se define y caracteriza el sistema a evaluar (prácticas de manejo y escala espacio-tiempo de la evaluación), en los siguientes tres se identifican los criterios con los que se analizarán los factores que afectan la sustentabilidad del sistema y por último se precisan los indicadores que serán monitoreados, con sus respectivos umbrales o valores críticos (Torres et al., 2004). Una limitante de esta metodología es que, aunque analiza los sistemas de manejo, el marco se enfoca más en la dimensión ambiental, considerando débilmente los aspectos económicos y sociales.

La metodología denominada *Mapeo Analítico Reflexivo y Participativo de la Sustentabilidad* (MARPS) es producto del trabajo desarrollado por la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza (IUCN por sus siglas en inglés), además de un esfuerzo interinstitucional e internacional para desarrollar y aplicar a estudios de caso un conjunto de metodologías para la evaluación de sistemas, proyectos y autoevaluaciones (IUCN, 1997). Propone un enfoque jerárquico, compuesto por: sistemas, dimensiones, aspectos indicativos, variables e indicadores. El sistema es el nivel de mayor complejidad que se va a evaluar; las dimensiones incluidas son la ambiental y la social. Mientras que los aspectos indicativos según el tipo de dimensión son: a) Dimensión ecológica: naturalidad, degradación y conservación de la biodiversidad; y b) Dimensión social: base productiva, valores, actitudes, organización y poder (capacidad para materializar decisiones). Las variables representan los aspectos a analizar y los indicadores son los estimadores objetivos o subjetivos con los que se evalúa cada variable. Además, integra la información obtenida de los indicadores en un “Barómetro de sustentabilidad” (IUCN, 1997).

Por su parte, el *Marco para la Evaluación de Sistemas de Manejo Incorporando Indicadores de Sustentabilidad* (MESMIS) es una metodología para la evaluación de los sistemas productivos que implica un proceso cíclico, enfoque participativo, sistémico y multiescalar y se valida mediante estudios de caso. El proceso de evaluación del MESMIS consta de seis pasos: 1) Caracterización de los sistemas de manejo; 2) Determinación de sus fortalezas y las debilidades; 3) Selección de criterios de diagnóstico e indicadores; 4) Medición y monitoreo de los indicadores; 5) Presentación de resultados y 6) Conclusiones y recomendaciones. De esta forma, el marco de referencia

MESMIS promueve un acercamiento participativo y plural y una reflexión crítica sobre la situación del sistema de manejo evaluado (Astier et al., 2008). Es uno de los marcos más complejos para evaluar la sustentabilidad, sin embargo, solo considera tres (ambiental, económica y social) de las cuatro dimensiones consideradas como mínimo, para captar todos los elementos que conforman la sustentabilidad.

Finalmente, el *Marco de Referencia para la Evaluación de la Agricultura y la Alimentación* (SAFA, por sus siglas en inglés) fue diseñado por la FAO en 2013, para la evaluación de la sustentabilidad a lo largo de las cadenas de valor de los alimentos y la agricultura. SAFA establece una referencia internacional para la evaluación de las compensaciones y las sinergias entre todas las dimensiones de la sustentabilidad (FAO, 2016). Esta metodología abarca todos los aspectos de la sustentabilidad en los cultivos, ganadería, pesca, producción acuícola y forestal. Es un instrumento que puede dar cuenta de todas las entidades económicas, desde la producción primaria hasta la venta final de los productos al consumidor. SAFA puede desarrollarse como un método de autoevaluación y ser utilizado por productores primarios, fabricantes de alimentos y minoristas en cualquier parte del mundo. Las cuatro dimensiones de la sustentabilidad de SAFA son: gobernanza, integridad ambiental, resiliencia económica y bienestar social. Para cada una de estas dimensiones, SAFA resume los elementos esenciales de la sustentabilidad en 21 temas, 58 subtemas y 116 indicadores (Tabla 1) (FAO, 2016).

TABLA 1.  
TEMAS, SUBTEMAS E INDICADORES SAFA

| Buena Gobernanza  |                       |                       |
|-------------------|-----------------------|-----------------------|
| Temas (objetivos) | Subtemas              | Indicadores           |
| Ética corporativa | Declaración de misión | Claridad de la misión |
|                   |                       | Manejo de la misión   |
|                   | Debida diligencia     | Debida diligencia     |
| Responsabilidad   | Auditoria holística   | Auditorías holísticas |
|                   | Transparencia         | Transparencia         |
|                   | Responsabilidad       | Responsabilidad       |

Continuación Tabla 1.

| Buena Gobernanza     |  |  |
|----------------------|--|--|
| Temas (objetivos)    | Subtemas                               | Indicadores  |
| Participación        | Diálogo con las partes interesadas     | Identificación de las partes interesadas             |
|                      |  | Participación de los interesados                     |
|                      |  | Barreras de compromiso                               |
|                      |  | Participación efectiva                               |
|                      | Procedimientos de quejas               | Procedimientos de quejas                             |
|                      | Resolución de conflictos               | Resolución de conflictos                             |
| Estado de derecho    | Legitimidad                            | Legitimidad  |
|                      | Remediación, restauración y prevención | Remedio, restauración y prevención                   |
|                      | Responsabilidad cívica                 | Responsabilidad cívica                               |
|                      | Apropiación de recursos                | Consentimiento libre, previo e informado             |
| Derechos de tenencia |  |  |
| Gestión holística    | Plan de gestión de la sustentabilidad  | Plan de gestión de la sustentabilidad.               |
|                      | Contabilidad de costos totales         | Contabilidad de costo total                          |
| Integridad ambiental |  |  |
| Atmosfera            | Gases de efecto invernadero (GEI)      | Objetivo de reducción de GEI                         |
|                      |  | Prácticas de mitigación de GEI                       |
|                      |  | Balance de GEI                                       |
|                      | Calidad del aire                       | Objetivo de reducción de la contaminación del aire   |
|                      |  | Prácticas de prevención de la contaminación del aire |
|                      |  | Concentración ambiental de contaminantes del aire    |
| Agua                 | Extracción de agua                     | Objetivo de conservación del agua                    |
|                      |  | Prácticas de conservación de agua                    |
|                      |  | Retiros de agua subterránea y superficial            |
|                      | Calidad del agua                       | Objetivo de agua limpia                              |
|                      |  | Prácticas de prevención de la contaminación del agua |
|                      |  | Concentración de contaminantes del agua              |
|                      |  | Calidad de aguas residuales                          |

Continuación Tabla 1.

| Integridad ambiental                        |                           |   |
|---|---------------------------|---|
| Temas (objetivos)                           | Subtemas                  | Indicadores   |
| Suelo                                       | Calidad del suelo         | Prácticas de mejora del suelo                           |
|   |                           | Estructura física del suelo                             |
|   |                           | Calidad química del suelo                               |
|   |                           | Calidad biológica del suelo                             |
|   |                           | Materia orgánica del suelo                              |
|   | Degradación del suelo     | Plan de conservación y rehabilitación de suelos         |
|   |                           | Conservación de suelos y prácticas de rehabilitación    |
| Pérdida neta / ganancia de suelo productivo |                           |   |
| Biodiversidad                               | Diversidad de ecosistemas | Plan de conservación del Paisaje                        |
|   |                           | Prácticas de mejora del ecosistema                      |
|   |                           | Diversidad estructural de los ecosistemas               |
|   |                           | Conectividad del ecosistema                             |
|   |                           | Uso de suelo y cambio de cobertura terrestre            |
|   | Diversidad de especies    | Objetivo de conservación de especies                    |
|   |                           | Prácticas de conservación de especies                   |
|   |                           | Diversidad y abundancia de especies clave               |
|   |                           | Diversidad de producción                                |
|   | Diversidad genética       | Prácticas de mejora de la diversidad genética silvestre |
|   |                           | Conservación in situ de la agrobiodiversidad            |
|   |                           | Variedades y razas adaptadas localmente                 |
|   |                           | Diversidad genética en especies silvestres              |
|   |                           | Conservación de semillas y razas                        |

Continuación Tabla 1.

| Integridad ambiental  |                                     |  |
|-----------------------|-------------------------------------|--|
| Temas (objetivos)     | Subtemas                            | Indicadores                                      |
| Materiales y energía  | Uso de materiales                   | Prácticas de consumo de material                 |
|                       |                                     | Balance de nutrientes                            |
|                       |                                     | Materiales renovables y reciclados               |
|                       |                                     | Intensidad del uso del material                  |
|                       | Uso de la energía                   | Objetivo de uso de energía renovable             |
|                       |                                     | Prácticas de ahorro de energía                   |
|                       |                                     | Consumo de energía                               |
|                       |                                     | Energía renovable                                |
|                       | Reducción y eliminación de residuos | Objetivo de reducción de residuos                |
|                       |                                     | Prácticas de reducción de residuos               |
|                       |                                     | Eliminación de residuos                          |
|                       |                                     | Pérdida de alimentos y reducción de desperdicios |
| Bienestar animal      | Salud animal                        | Prácticas de sanidad animal                      |
|                       |                                     | Sanidad animal                                   |
|                       | Libertad del estrés                 | Prácticas humanas de manejo de animales          |
|                       |                                     | Cría de animales apropiada                       |
|                       |                                     | Libertad del estrés                              |
|                       |                                     |  |
| Resiliencia económica |                                     |  |
| Inversión             | Inversión interna                   | Inversión interna                                |
|                       | Inversión comunitaria               | Inversión comunitaria                            |
|                       | Inversión de largo alcance          | Rentabilidad a largo plazo                       |
|                       |                                     | Plan de negocios                                 |
|                       | Rentabilidad                        | Ingreso neto                                     |
|                       |                                     | Costo de producción                              |
|                       |                                     | Determinación de precio                          |

Continuación Tabla 1.

| Resiliencia económica              |   |   |
|------------------------------------|---|---|
| Temas (objetivos)                  | Subtemas                                | Indicadores                                   |
| Vulnerabilidad                     | Estabilidad de la producción            | Garantía de los niveles de producción.        |
|                                    |   | Diversificación de productos                  |
|                                    | Estabilidad del suministro              | Canales de compras                            |
|                                    |   | Estabilidad de las relaciones con proveedores |
|                                    |   | Dependencia del proveedor líder               |
|                                    | Estabilidad del mercado                 | Estabilidad del mercado                       |
|                                    | Liquidez                                | Flujo neto de efectivo                        |
| Redes de seguridad                 |   |   |
| Gestión de riesgos                 | Gestión de riesgos                      |   |
| Calidad e información del producto | Seguridad alimentaria                   | Medidas de control                            |
|                                    |   | Plaguicidas peligrosos                        |
|                                    |   | Contaminación de los alimentos                |
|                                    | Calidad de alimentos                    | Calidad de alimentos                          |
|                                    | Información del producto                | Etiquetado del producto                       |
|                                    |   | Sistema de trazabilidad                       |
| Producción certificada             |   |   |
| Economía local                     | Creación de valor                       | Fuerza laboral regional                       |
|                                    |   | Compromiso fiscal                             |
|                                    | Adquisición local                       | Adquisición local                             |
| Bienestar social                   |   |   |
| Sustento decente                   | Calidad de vida                         | Derecho a la calidad de vida                  |
|                                    |   | Nivel salarial                                |
|                                    | Desarrollo de capacidades               | Desarrollo de capacidades                     |
|                                    | Acceso justo a los medios de producción | Acceso justo a los medios de producción       |
| Prácticas de comercio justo        | Compradores responsables                | Precios justos y contratos transparentes      |
|                                    | Derechos de los proveedores             | Derechos de los proveedores.                  |

Continuación Tabla 1.

| Bienestar social         |   |   |
|--------------------------|---|---|
| Temas (objetivos)        | Subtemas  | Indicadores   |
| Derechos laborales       | Relaciones laborales                                      | Relaciones laborales  |
|                          | Trabajo forzoso   | Trabajo forzoso   |
|                          | Trabajo infantil  | Trabajo infantil  |
|                          | Libertad de asociación y derecho a la negociación         | Libertad de asociación y derecho a la negociación           |
| Equidad                  | No discriminación   | No discriminación   |
|                          | Igualdad de género  | Igualdad de género  |
|                          | Apoyo a personas vulnerables                              | Apoyo a personas vulnerables                                |
| Seguridad humana y salud | Disposiciones de seguridad y salud en el lugar de trabajo | Capacitación en seguridad y salud                           |
|                          |   | Seguridad del lugar de trabajo, operaciones e instalaciones |
|                          |   | Cobertura de salud y acceso a la atención médica            |
|                          | Salud pública   | Salud pública   |
| Diversidad cultural      | Conocimiento ancestral                                    | Conocimiento ancestral                                      |
|                          | Soberanía alimentaria                                     | Soberanía alimentaria                                       |

Fuente: FAO (2016).

Al comparar los temas que incluye la metodología SAFA con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (Tabla 2), se observa que de los 21 temas de SAFA, solo “Ética Corporativa y Bienestar Animal” no corresponden a un ODS relevante, mientras que de los 17 ODS, solo el número 9 (Industria, Innovación e Infraestructura) no se incluye en los temas de SAFA. Es decir, la metodología SAFA es muy pertinente dado que la mayoría de sus temas están alineados con los ODS.

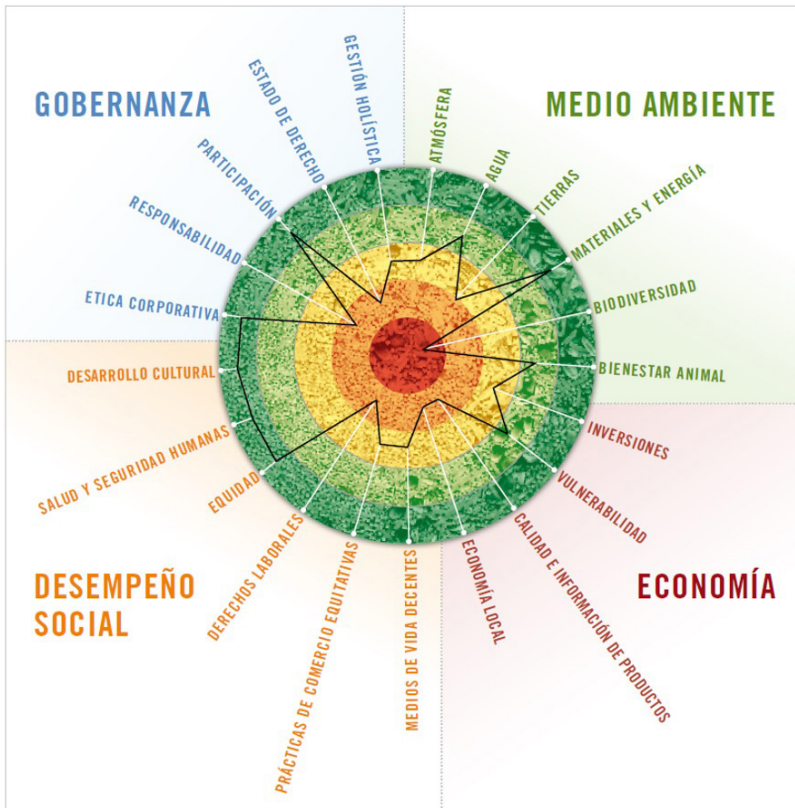
**TABLA 2.**  
**DIMENSIONES Y TEMAS DESARROLLADOS POR SAFA Y SU RELACIÓN**  
**CON LOS ODS**

| Dimensión             | Temas                                  | ODS  |
|-----------------------|--|--|
| Gobernanza            | Ética corporativa                      |  |
|                       | Responsabilidad                        | 16. Paz, justicia e instituciones solidas  |
|                       | Participación                          | 16. Paz, justicia e instituciones solidas  |
|                       | Papel de la ley                        | 16. Paz, justicia e instituciones solidas  |
|                       | Manejo holístico                       | 12. Producción y consumo responsable   |
| Integridad ambiental  | Atmosfera                              | 13. Acción por el clima  |
|                       | Agua                                   | 6. Agua limpia y saneamiento<br>14. Vida submarina   |
|                       | Tierra                                 | 15. Vida de ecosistemas terrestres   |
|                       | Biodiversidad                          | 2. Hambre cero<br>6. Agua limpia y saneamiento<br>14. Vida submarina<br>15. Vida de ecosistemas terrestres                       |
|                       | Materiales y energía                   | 7. Energía asequible y no contaminante<br>12. Producción y consumo responsable   |
|                       | Bienestar animal                       |  |
| Resiliencia económica | Inversiones                            | 1. Fin de la pobreza<br>8. Trabajo decente y crecimiento económico   |
|                       | Vulnerabilidad                         | 8. Trabajo decente y crecimiento económico<br>17. Alianzas para lograr los ODS   |
|                       | Información y calidad de los productos | 2. Hambre cero<br>3. Salud y bienestar   |
|                       | Economía local                         | 11. Ciudades y comunidades sostenibles<br>12. Producción y consumo responsable   |
| Bienestar social      | Medios de vida apropiados              | 1. Fin de la pobreza<br>2. Hambre cero<br>4. Educación de calidad  |
|                       | Prácticas de comercio justo            | 2. Hambre cero   |
|                       | Derechos laborales                     | 8. Trabajo decente y crecimiento económico   |
|                       | Equidad                                | 1. Fin de la pobreza<br>5. Igualdad de género<br>10. Reducción de las desigualdades<br>16. Paz, justicia e instituciones solidas |
|                       | Salud humana y seguridad               | 2. Hambre cero<br>8. Trabajo decente y crecimiento económico   |
|                       | Diversidad cultural                    | 2. Hambre cero   |

Fuente: Adaptado de FAO (2016).

El procedimiento de la metodología SAFA da lugar a un “polígono de la sustentabilidad” (Figura 1) que expone el desempeño de cada uno de los 21 temas cruciales asociados a las dimensiones ambientales, sociales, económicas y de gobernanza de la sustentabilidad. Dicho polígono constituye un “semáforo” que indica en qué ámbito el rendimiento de una actividad es inaceptable (rojo), limitado (naranja), moderado (amarillo), bueno (verde claro) o el mejor (verde oscuro). En el gráfico, la línea negra gruesa conecta los valores de puntuación entre las cuestiones de sostenibilidad y revela las áreas débiles. Gracias a esta gráfica el actor evaluado puede comprender fácilmente, cuál es su nivel de sustentabilidad y qué alianzas debe forjar para mejorar su desempeño (FAO, 2016).

FIGURA 1.  
POLÍGONO DE LA SUSTENTABILIDAD



Fuente: FAO (2016).

En la Tabla 3 se sintetizan y comparan los marcos de evaluación de la sustentabilidad de los agroecosistemas que se expusieron, en función de su complejidad y funcionalidad. Cabe destacar que la mayoría de las metodo-

logías carecen de un marco teórico robusto y de indicadores que cubran la complejidad de la sustentabilidad. El enfoque de los marcos es sistémico y orientado a objetivos; de las áreas a evaluar todas consideran la ambiental y en menor medida la social y de gobernanza; en cuanto al tipo de evaluación son de tipo ex-post, es decir la evaluación se realiza después de alguna intervención en el sistema a evaluar.

Según la escala prevalece la evaluación de tipo institucional; en cuanto a la definición de indicadores, en algunas metodologías se definen de arriba hacia abajo (desde las instancias evaluadores, sin tomar en cuenta a los actores), mientras otras plantean un enfoque de abajo hacia arriba (la participación de los actores es importante). La integración de los indicadores en su mayoría no es clara o no se presenta; en las que se lleva a cabo, se exponen mediante gráficas o modelos. El evaluador puede ser un consultor externo, actores locales o de diversos sectores.

La aplicación y validación de los marcos de evaluación en estudios de caso suele ser el mayor reto, ya que algunas propuestas son muy específicas para un sistema o, por el contrario, demasiado generales y con pocos elementos que faciliten su implementación en casos concretos.

TABLA 3.  
COMPARACIÓN DE LAS METODOLOGÍAS DE EVALUACIÓN  
DE LA SUSTENTABILIDAD

| Marco                              | IICA                | FESLM  | MARPS                            | MESMIS                     | SAFA   |
|------------------------------------|---------------------|--|----------------------------------|----------------------------|--|
| Enfoque                            | Sistémico           | Orientado a objetivos  | Orientado a objetivos            | Sistémico                  | Sistémico  |
| Énfasis en las áreas de evaluación | Ambiental Económico | Ambiental Económico  | Ambiental Social                 | Ambiental Económico Social | Gobernanza Ambiental Económico Social                      |
| Tipo de evaluación                 | ex-post             | ex-post  | ex-post                          | ex-post ex-ante            | ex-post  |
| Tipo de escala                     | Institucional       | Espacial (parcela-región)                                    | Institucional (comunidad-nación) | Institucional              | Institucional Espacial (parcela, empresa, cadena de valor) |
| Derivación de indicadores          | Arriba-abajo        | Abajo-arriba   | Arriba-abajo                     | Abajo-arriba               | Abajo-arriba   |
| Integración                        | No integra          | No se incorpora explícitamente, pero es fácil de implementar | Índice agregado                  | Gráfica Modelos            | Gráfica  |

Continuación Tabla 3.

| Marco                           | IICA              | FESLM                                | MARPS                                | MESMIS                                 | SAFA  |
|---------------------------------|-------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--|---|
| ¿Quién evalúa?                  | Consultor externo | Consultor externo<br>Actores locales | Consultor externo<br>Actores locales | Consultor externo<br>Diversos sectores | Consultor externo<br>Actores locales<br>Diversos sectores |
| Experiencia en estudios de caso | Baja              | Alta                                 | Media, poca sistematización          | Muy alta, con sistematización          | Alta, con sistematización                                 |

Fuente: Modificado de Galván-Miyoshi et al. (2008).

De las metodologías de evaluación de la sustentabilidad revisadas, SAFA resultó la más completa e integral, pues tiene un enfoque sistémico que aborda las cuatro dimensiones esenciales de la sustentabilidad: gobernanza, ambiental, económica y social. Sus indicadores derivan de estrategias participativas (de abajo hacia arriba), su aplicación en estudios de caso es alta, sus resultados son fácilmente sistematizables y comprensibles para los actores, dado que se integran mediante una gráfica tipo semáforo. Además, propone herramientas para identificar áreas de oportunidad para los tomadores de decisiones: productores y servidores públicos, los primeros dedicados a implementar acciones desde lo local, mejorando el grado de sustentabilidad de los agroecosistemas, mientras los segundos avocados a promover políticas públicas en favor del desarrollo sustentable agropecuario.

### VENTAJAS Y LIMITANTES DE LA METODOLOGÍA SAFA

Con el propósito de contrastar los resultados de la presente revisión sobre la idoneidad y pertinencia para evaluar la sustentabilidad en los agroecosistemas de la metodología SAFA en relación con otras propuestas, así como sus posibles limitantes, se exponen investigaciones documentales donde se analiza y compara SAFA con otros marcos metodológicos (Rivera-Huerta, 2020; Campos et al., 2021; Alejo et al., 2022; Jerez et al., 2025) y estudios de caso que aplican específicamente SAFA para evaluar la sustentabilidad en diversos agroecosistemas.

Rivera-Huerta (2020) afirma que las ventajas de SAFA respecto a ACV son contar con un formato más amigable y ágil y no requerir de evaluadores expertos para su manejo. Sin embargo, tiene la desventaja de no permitir identificar con precisión los resultados de los 116 indicadores en los 21 temas que evalúa, lo cual puede dificultar la propuesta de medidas para mejorar el desempeño de los agroecosistemas. Mientras, ACV realiza evaluaciones

detalladas y estandarizadas, pero requiere expertos, por lo que es más costosa que SAFA. Ambas metodologías permiten evaluar la sostenibilidad de los sistemas agropecuarios a nivel de unidades de producción, lo cual es útil para la toma de decisiones, sin embargo, la validez de los resultados tanto de SAFA como ACV depende de la calidad, veracidad y transparencia de los datos empleados.

Campos et al. (2021) revisan la evolución mundial de las metodologías de evaluación de la sostenibilidad en el agroecosistema de café, reportando que las más utilizadas son SAFA y ACV, pero concluyen que no existen indicadores, índices o marcos metodológicos únicos para evaluar la sostenibilidad del agroecosistema de café, sino que las metodologías deben ser adaptadas a las realidades particulares donde se van a aplicar. Ambas metodologías facilitan la identificación de puntos críticos que permitan establecer causas y proponer soluciones para incrementar la sostenibilidad de los agroecosistemas.

Alejo et al. (2022) compara metodologías de evaluación de la sustentabilidad utilizadas en empresas agrícolas y alimentarias (SAFA, MESMIS, BIOGRAMA, Análisis integral de Fincas, Norma Internacional de Sistemas de Gestión Ambiental ISO 14001). Considera que SAFA es la más integral porque contempla las cuatro dimensiones de la sustentabilidad: social, ambiental, económica e institucional; además, determina el nivel de sostenibilidad por dimensión de cada sistema productivo de forma visual mediante una gráfica de telaraña y uso de colores tipo semáforo. El Análisis Integral de Fincas, incluye indicadores biofísicos, agroforestales, sociales y económico-financieros, pero no contempla el ámbito político-institucional. El BIOGRAMA incluye solo tres dimensiones: ambiental, económica y social; mientras MESMIS utiliza únicamente criterios internos del sistema como como productividad, estabilidad, adaptabilidad y equidad. Por último, la Norma Internacional de Sistemas de Gestión Ambiental ISO 14001 identifica, prioriza y gestiona solamente los riesgos ambientales.

La revisión de Jerez et al. (2025), muestra que SAFA organiza la sostenibilidad desde dimensiones amplias como gobernanza, integridad ambiental, resiliencia económica y bienestar social; MESMIS orienta la evaluación hacia la reflexión interna del sistema mediante criterios como productividad, estabilidad, adaptabilidad y equidad; mientras RISE cuantifica las tensiones entre eficiencia productiva y presión ecológica a través de indicadores comparables entre fincas. Al contrastar estas metodologías, SAFA ofrece una visión estratégica, útil para interpretar estructuras territoriales, organizar procesos de gestión participativa y determinar rutas de mejora institucional. MESMIS permite reconocer la sostenibilidad como proceso, en el que las decisiones locales, la organización social y la autonomía productiva determinan la esta-

bilidad del sistema. RISE, visibiliza tensiones entre eficiencia económica y presión ecológica, mostrando que el incremento de productividad no siempre se traduce en bienestar social o conservación ambiental. Es decir, las tres metodologías no se excluyen, sino que pueden complementarse en diferentes etapas de investigación y gestión: SAFA para el diagnóstico estructural del territorio, MESMIS para la reflexión y la reorganización interna del sistema, y RISE para el seguimiento cuantitativo y la orientación hacia mejoras específicas en manejo, productividad y bienestar laboral. La complementariedad entre SAFA, MESMIS y RISE favorece diagnósticos más precisos y planificación territorial coherente con los procesos socio-ecológicos locales.

En cuanto a los estudios de caso que han aplicado el marco de evaluación SAFA a diferentes agroecosistemas, se exponen las siguientes investigaciones.

Angón et al. (2016) analiza la utilidad de SAFA en sistemas ganaderos, encontrando que puede aplicarse en autoevaluaciones de la sustentabilidad en cualquier lugar del mundo tanto con ganaderos, agricultores e industrias alimentarias, pues proporciona información valiosa para la toma de decisiones en cuanto a las acciones encaminadas hacia la sostenibilidad de las unidades de producción. Sin embargo, su uso no se ha generalizado debido a que la obtención de los indicadores requiere tiempo, disposición y participación de los productores.

Heredia et al. (2020a; 2020b) utilizaron la metodología SAFA para evaluar la sostenibilidad de los recursos naturales, los sistemas alimentarios y productivos en poblaciones indígenas y mestizas en la Reserva de la Biosfera Yasuní en Ecuador; reportando que SAFA es una metodología multidimensional que puede utilizarse a nivel individual, de hogar y comunal, en diferentes contextos sociales y territoriales. Además, permite identificar las necesidades de capacitación y diseñar acciones para fortalecer en las comunidades rurales el uso sostenible de los recursos naturales y productivos, así como realizar una planificación estratégica, inclusiva, respetuosas y culturalmente relevante, que detecta puntos débiles y proporciona soluciones viables. A pesar de que SAFA tiene un enfoque integral que contempla las dimensiones básicas de la sustentabilidad, no incluye la dimensión psicológica que permitiría entender los aspectos cognitivo-afectivos personales y promover mecanismos para alentar comportamientos sustentables.

Silva et al. (2024), mencionan que la medición de la sustentabilidad en unidades ganaderas se ha realizado utilizando MESMIS, RISE, IDEA y SAFA. Estas metodologías requieren el procesamiento de gran cantidad de información cualitativa y cuantitativa, lo cual limita su uso generalizado. Los autores retoman SAFA para evaluar la sostenibilidad de un sistema de producción bovino en el trópico colombiano, debido a que las evaluaciones con

este método son multinivel y multipropósito; utilizan un cuestionario ligado al Software SAFA que facilita la colecta y sistematización de datos, ya que es posible generar gráficas de polígonos donde se expresan a través de una escala de color la calificación otorgada al nivel de sostenibilidad para cada indicador evaluado, por lo que visualmente es fácil comprender los resultados. SAFA es una metodología rigurosa y eficiente en la calificación e interpretación de los indicadores de la sostenibilidad, sin embargo, requiere acceso a recursos tecnológicos (equipo de cómputo e internet) no disponibles para pequeños y medianos ganaderos en regiones marginales de países en vías de desarrollo.

Rivera et al. (2024), indican que en la literatura se reporta una amplia diversidad de metodologías que evalúan la sostenibilidad (IDEA, APOIA-NOVORURAL, MESMIS, RISE y SAFA). Los autores retoman SAFA para analizar la sostenibilidad de la pequeña agricultura de secano de la Región de Valparaíso en Chile, debido a que es un marco de evaluación global, holístico y multinivel, validado en diferentes contextos y sistemas de producción, que ha demostrado ser útil para generar diagnósticos que permitan el diseño de políticas públicas orientadas al desarrollo sustentable. Además, sus indicadores se ajustan mejor a la realidad de los pequeños productores que otras metodologías de evaluación. SAFA permitió conocer el nivel de sustentabilidad (social, económica, ecológica y de gobernanza) de los pequeños agricultores chilenos, identificó las diferencias de desempeño según su forma de producción y generó un diagnóstico útil para el diseño de políticas en el territorio estudiado.

León (2025), abordó la sostenibilidad de los sistemas productivos en una comunidad indígena de la Amazonía ecuatoriana empleando SAFA, debido a las siguientes características de la metodología: reconocida internacionalmente y validada por la FAO para contextos agroecológicos diversos; enfoque de evaluación holístico; considera impactos positivos y negativos; cuantifica el cumplimiento de los objetivos de sostenibilidad en cada una de las dimensiones que maneja; tiene pertinencia global y actual pues se alinea con los ODS; su rigor metodológico genera resultados confiables y de calidad; su eficiencia es alta pues aprovecha datos disponibles de otros sistemas de auditoría y gestión ambiental, optimizando recursos y evitando duplicidades; el proceso se caracteriza por la transparencia, dado que pueden divulgarse de forma clara los resultados del sistema evaluado, los indicadores utilizados, las fuentes de datos y la relación entre los actores involucrados; alta adaptabilidad, ya que es aplicable en diversos contextos y sistemas del sector agropecuario y alimentario mundial; promueve la mejora continua proporcionando herramientas que permiten monitorear el desempeño de los sistemas e identificar áreas de oportunidad a largo plazo; la metodología se construye sobre herramientas existentes, respetando normativas nacionales y compromisos internacionales, sin

contradecir sus objetivos e indicadores; se implementa en un sistema abierto de aprendizaje, pues usa software libre, favoreciendo la transparencia y la colaboración; no requiere conocimientos especializados o la intervención de terceros en la realización de autoevaluaciones diagnósticas.

Candio et al. (2025), estimaron la sostenibilidad de crianza de llamas en una Cooperativa Comunal peruana empleando la metodología SAFA, la cual ha sido aplicada en estudios en diversos contextos ganaderos (Angón et al., 2016; Silva et al., 2024; Muñoz et al., 2025). Los autores consideran que SAFA destaca frente a enfoques como RISE y MESMIS por su carácter integral, estandarizado, aplicabilidad, practicidad, alcance global, enfoque multidimensional y posibilidad de comparar el grado de sustentabilidad entre diferentes sistemas. Además, se alinea con los ODS, las directrices de la FAO y las recomendaciones del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático, constituyendo una metodología clave para promover una ganadería más sostenible. Por su parte, RISE y MESMIS aportan enfoques participativos y adaptativos. Entre las limitantes de SAFA se menciona que no logró captar la complejidad sociocultural, ni la diversidad organizativa de la cooperativa comunal estudiada, además, su implementación requiere de capacidades técnicas y de gestión que aún son limitadas en el contexto rural de los pequeños productores agrícolas y ganaderos.

Finalmente, Muñoz et al. (2025), para determinar la sostenibilidad en sistemas ganaderos de la Amazonia ecuatoriana, eligieron dos enfoques metodológicos complementarios: SAFA que es una metodología de alta calidad y enfoque integral, probada a nivel mundial, que permite una evaluación estructurada de la sostenibilidad en cuatro dimensiones (buena gobernanza, integridad ambiental, resiliencia económica y bienestar social); y el Marco de Medios de Vida Sostenibles, que caracteriza los activos (capital humano, social, natural, físico y financiero) a partir de los cuales los hogares rurales construyen sus estrategias de vida. La combinación de metodologías permitió una aproximación holística que incluyó el desempeño de los sistemas productivos y la resiliencia de los medios de vida locales.

## **A MANERA DE CONCLUSIONES**

Evaluar la sustentabilidad de los agroecosistemas es esencial para alcanzar el desarrollo sustentable, dado que muestra el estado actual del sistema evaluado y permite conocer cuáles son las acciones que se hacen bien, dónde existen deficiencias y qué estrategias son las más adecuadas para mejorar las condiciones del productor, la unidad de producción, la pequeña empresa o toda la cadena de valor, según sea el caso.

La evaluación de la sustentabilidad de los agroecosistemas permite identificar áreas de oportunidad para los actores que toman las decisiones e implementan las acciones tanto en el ámbito local (productores), como en la esfera política más amplia donde los servidores públicos diseñan y promueven políticas en favor del desarrollo sustentable del sector agropecuario.

De las metodologías de evaluación de la sustentabilidad revisadas, SAFA resultó la más completa, dado que aborda las cuatro dimensiones de la sustentabilidad: gobernanza, ambiental, económica y social; también propone herramientas para identificar áreas de oportunidad para mejorar el grado de sustentabilidad de los agroecosistemas, incluye elementos participativos y sus resultados son fáciles de comprender para los actores pues se integran en una gráfica tipo semáforo.

Además, SAFA tiene una amplia relación con los ODS, ya que 19 de los 21 temas de dicha metodología coinciden con los objetivos de la Agenda 2030, es decir, resulta la propuesta de evaluación más acorde con las actuales metas para alcanzar el desarrollo sustentable.

## REFERENCIAS

- Acuña R., D. (2015). *Agricultura sostenible: antecedentes e iniciativas*. ODEPA, Ministerio de Agricultura, Gobierno de Chile.
- Alejo C., V.A., Quispe Z., E. y Aparicio P., J.J. (2022). Evaluación de sostenibilidad ecológica de las empresas agrícolas y alimentarias mediante directrices e indicadores globales (2001-2022). *Revista Estudiantil en Producción, Transformación y Comercialización Agropecuaria*, 1(2), 20-30.
- Angón, E., García, A., Perea, J. y Barba, C. (2016). Evaluación de la sostenibilidad en sistemas ganaderos. *Ambienta*, (116), 82-89.
- Astier C., M., Masera C., O. y Galván-Miyoshi, Y. (coords.). (2008). *Evaluación de sustentabilidad. Un enfoque dinámico y multidimensional*. SEAE, CIGA, ECOSUR, CIEco, UNAM, GIRA, Mundiprensa, Fundación Instituto de Agricultura Ecológica y Sustentable.
- Bejarano A., A. (1998). Un Marco Institucional para la gestión del medio ambiente y para la sostenibilidad agrícola. En: G. Reca, G. y R.G. Echeverría (comp.). *Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en América Latina* (pp. 191-228). IFPRI-BID.
- Campos T., J. A., Murga V., N. L., Rituay T., P. A., García R., L. M. (2021). Sostenibilidad del café: revisión sistemática de la literatura. *Revista Venezolana de Gerencia*, 26(95), 943-955.
- Candio, J. R., Luque, D. J., Gutiérrez, G.A. y Wurzinger, M. (2025). Evaluación integral de la sostenibilidad en sistemas altoandinos de producción de llamas mediante el enfoque SAFA en la Sierra Central del Perú. *Ecología Aplicada*,

- 24(1), 65-75. DOI: <https://doi.org/10.21704/rea.v24i1.2278>
- De Camino V., R. y Muller, S. (1993). *Sostenibilidad de la agricultura y los recursos naturales: bases para establecer indicadores*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2016). *Sustainability Assessment of Food and Agriculture systems for sustainable development*. FAO.
- Gallopín, G.C. (2006). *Los indicadores de desarrollo sostenible: aspectos conceptuales y metodológicos*. FODEPAL.
- Galván-Miyoshi, Y., Masera C., O y López-Ridaura, S. (2008). Las evaluaciones de sustentabilidad. En: M. Astier, O. Masera e Y. Galván-Miyoshi (coords.). *Evaluación de sustentabilidad. Un enfoque dinámico y multidimensional* (pp. 41-58). SEAE, CIGA, ECOSUR, CIECO, UNAM, GIRA, Mundiprensa y Fundación Instituto de Agricultura Ecológica y Sustentable.
- Gómez G., C. (2017). Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): una revisión crítica. *PAPELES de relaciones ecosociales y cambio global*, (140), 107-118.
- Gutiérrez B., J.M. (2011). *Sostenibilidad vs mercado y tecnología*. Ed. Bubok.
- Hart R., D. (1979). *Agroecosistema, conceptos básicos*. Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza.
- Heredia, M., Falconí A., K., Barreto, D., Amores, K., Silva, J.H., Torres, B. (2020a). Conductas sustentables sobre el marco de evaluación SAFA-FAO: un aporte para poblaciones rurales vulnerables de la Amazonía. *Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologías de Informação*, (33), 312-326.
- Heredia, M., Torres, B., Guerrero, E., Gallardo, D., Núñez, M., Alemán, R., Cayambe, J. y Díaz-Ambrona, C. G. H. (2020b). Evaluación de la sostenibilidad de sistemas productivos en la franja de diversidad y vida: Reserva de Biosfera Yasuní, Amazonía. *Axioma*, (22), 5-11. DOI: <https://doi.org/10.26621/XVI22.2020.06.A01.PUCESI.2550.6684>
- International Union for the Conservation of Nature [IUCN]. (1997). *Un enfoque para la evaluación del progreso hacia la sustentabilidad*. International Union for the Conservation of Nature, International Development Research Centre y Cambridge.
- Jerez J., M.S., López M., D.N. y Muñoz T., N.E. (2025). Evaluación comparativa de la sostenibilidad mediante los marcos SAFA, MESMIS y RISE. *Revista PRISMA Amazónico*, 2(2), 11-21.
- León A., J. L. (2025). Evaluación de la sostenibilidad de los sistemas productivos de la comunidad A'í Cofán Dureno. *Revista Iberoamericana Ambiente & Sustentabilidad*, (8), 1-13. DOI: <https://doi.org/10.46380/rias.v8.e429>
- Martínez M., A.C. (2004). Orientación neoliberal del desarrollo agropecuario. En: M. C. del Valle (Coord.). *El desarrollo agrícola y rural del tercer mundo en el contexto de la mundialización* (pp. 209-

- 225). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas y Plaza y Valdés.
- Martínez-Becerra, J. J. y Escamilla M., P. R. (2018). Revisión crítica de la agenda 21 local y la experiencia de su proceso de implementación en un municipio de México. *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*. <https://www.eumed.net/rev/cccss/2018/02/agenda21-local-mexico.html>
- Morales H., J. (2010). *Sociedades rurales y naturaleza: en busca de alternativas hacia la sustentabilidad*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.
- Muñoz R., J. C., Pozo V., J., Ikiam Ch., P., Torres N., R. A. y Torres N., B. (2025). Evaluación de la Sostenibilidad ganadera en la amazonia ecuatoriana: Casos, El Triunfo y Pablo Sexto. *Revista Científica y Tecnológica UPSE*, 12(1), 34-44. DOI: <https://doi.org/10.26423/rctu.v12i1.888>
- Naciones Unidas y Comisión Económica para América Latina y el Caribe [UN y CEPAL]. (2005). *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*. ONU.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (1987). Informe Brundtland: En *Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo (WCED) Nuestro Futuro Común*. ONU.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>
- Ortoll, S. (2003). Orígenes de un proyecto agrícola: la Fundación Rockefeller y la revolución verde. *Sociedades Rurales, Producción y Medio Ambiente*, 4(1), 81-96.
- Rivera T., A., Rossing, W., Dogliotti, S. y Huenchuleo P., C. (2024). Sostenibilidad en la pequeña agricultura campesina del Secano de Chile Central, región de Valparaíso. *Chilean Journal of Agricultural and Animal Science*, 40(1), 160-177. <https://doi.org/10.29393/CHJAAS40-16SPAC40016>
- Pérez A., E. y Arenas A., E. (2017). Agenda desde lo Local: Desarrollo Sostenible y Desarrollo Humano. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, (22), 43-54. doi: 10.4206/rev.austral.cienc.soc.2012.n22-03
- Sarandón, S. J. y Flores, C. C. 2009. Evaluación de la sustentabilidad en agroecosistemas: una propuesta metodológica. *Agroecología*, (4), 19-28.
- Silva-Téllez, J. M., Sastoque-Vargas, J. J., Parra-Cortés, R. I., Amaya-Martínez, A. A., Tucuch-Haas, J. I., Franco-Ortega, J. A. (2024). Perspectivas para la evaluación de la sostenibilidad ganadera: Un estudio de caso en la región caribe de Colombia. *Agroindustrial Science*, 14(2), 107-113. DOI: <http://doi.org/10.17268/agroind.sci.2024.02.03>
- Smith A., J. y Dumanski, J. (1994). *FESLM: An International Framework for Evaluating Sustainable Land Management*. FAO.

- Toro M., P., García, A., Gómez-Castro, A.G., Perea, J., Acero, R. y Rodríguez-Estévez, V. (2010). Evaluación de la sustentabilidad en agroecosistemas. *Archivos de Zootecnia*, (59), 71-94.
- Torres B., L. y Bastida M., M. (2018). El alcance institucional de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 en México. *Revista IAPEM*, (101), 63-84.
- Torres L., P., Rodríguez S., L. y Sánchez J., O. (2004). Sustentabilidad del desarrollo regional. *Región y Sociedad*, 16(29), 103-139.



UNIVERSIDAD DE  
GUADALAJARA

Red Universitaria de Jalisco

CUCEA

**iippg**

INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN  
EN POLÍTICAS PÚBLICAS  
Y GOBIERNO



<http://iippg.cucea.udg.mx>  
[iippg@cucea.udg.mx](mailto:iippg@cucea.udg.mx)  
[journal.iippg@gmail.com](mailto:journal.iippg@gmail.com)