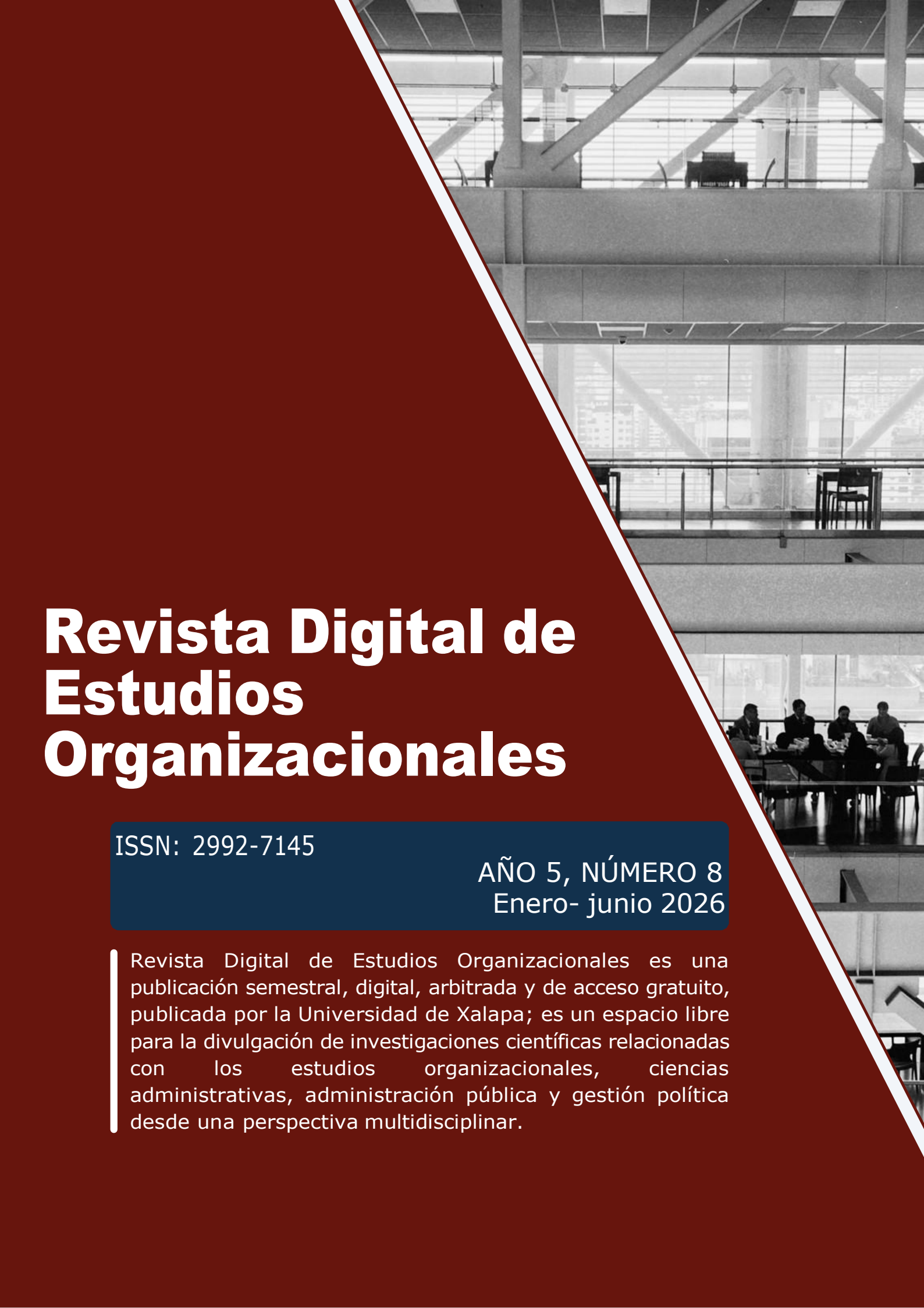


Revista Digital de Estudios Organizacionales

ISSN: 2992-7145

AÑO 5, NÚMERO 8
Enero- junio 2026

Revista Digital de Estudios Organizacionales es una publicación semestral, digital, arbitrada y de acceso gratuito, publicada por la Universidad de Xalapa; es un espacio libre para la divulgación de investigaciones científicas relacionadas con los estudios organizacionales, ciencias administrativas, administración pública y gestión política desde una perspectiva multidisciplinar.

UNIVERSIDAD DE XALAPA
Saber / Trascender

Revista Digital de Estudios Organizacionales

+52 228 841 7285 Ext. 7258 https://ux.edu.mx/redeo/ revistaredeo@ux.edu.mx

Año 5, Número 08/ enero- junio 2026

Dinámicas organizacionales e institucionales en la implementación de políticas públicas: tensiones, significados y gobernanza

Coordinadores invitados de este número:
Dra. María Gabriela Martínez Tiburcio
Dr. Miguel Eduardo Alva-Rivera

Revista Digital de Estudios Organizacionales es una publicación semestral, digital, arbitrada y de acceso gratuito, publicada por la Universidad de Xalapa; es un espacio libre para la divulgación de investigaciones científicas relacionadas con los estudios organizacionales, ciencias administrativas, administración pública y gestión política desde una perspectiva multidisciplinar.

Las opiniones expresadas por los autores no reflejan la posición del Editor de la revista. Se permite la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la revista, remitiendo apropiadamente a los datos de la publicación de Revista Digital de Estudios Organizacionales.

Revista Digital de Estudios Organizacionales

UNIVERSIDAD DE XALAPA
Saber / Trascender

+52 228 841 7285 Ext. 7258 https://ux.edu.mx/redeo/ revistaredeo@ux.edu.mx

Revista Digital de Estudios Organizacionales, año 5, núm. 8, enero- junio 2026, es una publicación semestral editada por la Universidad de Xalapa, Carretera Xalapa-Veracruz Km. 2, No. 341, Col. Acueducto Ánimas, C. P. 91190, Xalapa de Enríquez, Veracruz, México; teléfono 52 (228) 8 41 7285; correo electrónico: revistaredeo@ux.edu.mx y página web: https://ux.edu.mx/redeo/ Editor responsable: César Augusto García Soberano. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2023-061411344100-102, ISSN: 2992-7145. Responsable de la última actualización: Rebeca Elizabeth Contreras López, Carretera Xalapa-Veracruz Km. 2, No. 341, Col. Acueducto Ánimas, C. P. 91190, Xalapa de Enríquez, Veracruz, México; fecha de última modificación: febrero 2026.

Esta obra está bajo una licencia CC BY-NC 4.0 https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional

UNIVERSIDAD DE XALAPA
Saber / Trascender

Revista Digital de Estudios Organizacionales

+52 228 841 7285 Ext. 7258 https://ux.edu.mx/redeo/ revistaredeo@ux.edu.mx

CONTENIDO

ESTUDIO INTRODUCTORIO Páginas

Dinámicas organizacionales e institucionales en la implementación de políticas públicas: tensiones, significados y gobernanza

Dr. Miguel Eduardo Alva-Rivera

Dra. María Gabriela Martínez Tiburcio.....***07-13***

ARTÍCULOS Páginas

Gobernanza interpretativa y lógicas institucionales para el estudio de implementación de políticas públicas

Miguel Eduardo Alva-Rivera..... ***15-37***

El hacinamiento penitenciario como problema público en América Latina: El caso del Estado de México

Steven Palacios Amorín

Nina Martínez Cruz.....***38-71***

Desafíos de la implementación del modelo de búsqueda de personas desaparecidas en México. Un estudio organizacional de las Comisiones Estatales de Búsqueda (Estado de México-Chihuahua)

Porfirio Mauricio Gutiérrez Cortés

José Javier Niño Martínez..... ***72-100***

La dinámica político-administrativa en la implementación de políticas públicas: El Caso del Huracán Otis, Acapulco Guerrero

Paola Parra García.....***101-135***

UNIVERSIDAD DE XALAPA
Saber / Trascender

Revista Digital de Estudios Organizacionales

+52 228 841 7285 Ext. 7258 https://ux.edu.mx/redeo/ revistaredeo@ux.edu.mx

Reflexiones sobre cómo la burocracia de calle influye en el diseño e implementación de políticas públicas. El caso del programa Jóvenes Construyendo el Futuro

Salvador Vázquez Fernández.....***136-157***

La aplicación del paradigma de la Nueva Gobernanza Pública para la gestión de áreas metropolitanas en México. El caso del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG)

Miguel Ángel Ramírez Hernández..... ***158-180***

Del estadio para la ciudad: La Banda Tricolor, una barra social y popular construyendo participación y diálogo en políticas públicas con el suroccidente colombiano

Santiago Sebastián Salazar López

Miguel Sebastián Bolaños Cossío.....***181-211***

Análisis del nivel de apertura de México en el periodo de 1990 a 2021: un enfoque de los patrones de comercio basado en un modelo LOGIT

Emmanuel Olivera Pérez

José Saúl Arias Cerón.....***212-243***

Democracia truncada: Efectos limitados de la reforma laboral en los CCT de la Industria Automotriz de Querétaro

Daniel Rojas Navarrete..... ***244-278***

La implementación de la evaluación en México: entre la institucionalización del control y el desmantelamiento del aprendizaje público

Manuel Lara Caballero.....***278-308***

UNIVERSIDAD DE XALAPA
Saber / Trascender

Revista Digital de
Estudios Organizacionales

+52 228 841 7285 Ext. 7258 https://ux.edu.mx/redeo/ revistaredeo@ux.edu.mx

Relato, imaginario organizacional y producción de sentido en la universidad pública: una lectura crítica desde la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa

Luis Montaño Hirose ***309-330***

Revista Digital de Estudios Organizacionales
Núm. 08, enero- junio 2026, 07-13
ISSN: 2992-7145

Dinámicas organizacionales e institucionales en la implementación de políticas públicas: tensiones, significados y gobernanza

Editores invitados:

Miguel Eduardo Alva-Rivera[1]
María Gabriela Martínez Tiburcio[2]

La implementación de políticas públicas ha sido, históricamente, una etapa relegada frente al análisis del diseño y la decisión. Desde los trabajos pioneros de Pressman y Wildavsky (1973), pasando por los debates entre enfoques top-down y bottom-up, hasta los estudios comparados de tercera generación (Goggin, 1986; Winter, 2012), la agenda de investigación ha evolucionado metodológica y conceptualmente.

Esta evolución ha abordado de manera relevante una premisa teórica, esta es que la implementación no es necesariamente una fase posterior al diseño de las políticas públicas (Majone y Wildavsky, 1979). Por lo que se ha considerado que la implementación no es la aplicación de la política pública, sino el espacio donde la política realmente se produce. De esta manera, la visión secuencial del ciclo de políticas, ha limitado la comprensión de este proceso.

Este número de la Revista Digital de Estudios Organizacionales se adhiere a este enfoque en cuanto a los estudios de implementación de políticas, al considerar que las políticas públicas no se implementan en un vacío normativo, sino en entramados organizacionales atravesados por reglas formales e informales, marcos interpretativos, relaciones de poder y mecanismos de apropiación legitima. En este sentido, la implementación no puede entenderse como un problema de cumplimiento técnico y tampoco como un paso natural de decisiones normativas hacia resultados observables.

Al contrario, este proceso se concibe como un campo de interacción entre actores, organizaciones y estructuras institucionales que condicionan, reinterpretan y

[1] Investigador Posdoctoral SECIHTI en FLACSO-México. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México. Mexicano. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1400-2448 Correo-e: alvaeduardo27@gmail.com

[2] Profesora Titular de Carrera Nivel C de Tiempo Completo. Departamento de Procesos Sociales. División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma. Mexicana. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3527-0700 Correo-e: g.martinez@correo.ler.uam.mx

transforman las decisiones adoptadas. Se considera que, en su tránsito por organizaciones públicas, arreglos intergubernamentales e interacciones sociales, dichas decisiones también son negociadas en términos de los instrumentos que habrán de utilizarse para su implementación como en sus significados. De este modo, las reglas formales conviven con normas informales; la jerarquía interactúa con redes horizontales de acción pública; la legalidad se enfrenta a tensiones de legitimidad; y los servidores públicos actúan no solo como ejecutores, sino como productores de significado.

Los trabajos que integran este dossier exploran precisamente estas dinámicas desde distintos niveles analíticos, a saber: micro, meso y macro. También lo hacen desde diversos enfoques teóricos. Aspecto que permite contribuir a la literatura existente sobre implementación en México y América Latina.

Un marco interpretativo para el estudio de la implementación

El artículo que abre este dossier propone una agenda teórica orientada a comprender el proceso de implementación de políticas como un campo organizacional e institucional atravesado por lógicas diversas, marcos interpretativos y relaciones de poder que configuran la acción pública en contextos específicos. A partir de la articulación entre la gobernanza interpretativa y la perspectiva de lógicas institucionales, se plantea que la implementación debe entenderse como un proceso en el que actores organizacionales interpretan reglas, políticas y problemas públicos desde tradiciones, valores y marcos cognitivos específicos.

La gobernanza interpretativa permite reconocer que la acción pública no se explica exclusivamente por incentivos o estructuras formales, sino por las narrativas y significados que orientan la práctica de los actores. Por su parte, el enfoque de lógicas institucionales aporta una herramienta para analizar cómo esos significados se estructuran en campos organizacionales atravesados por racionalidades múltiples, tal como la lógica: burocrática, profesional, comunitaria, política o de mercado; las cuales coexisten, compiten y se superponen.

Esta propuesta no busca sustituir los marcos clásicos de implementación, sino ampliarlos. Al situar el análisis en el plano organizacional e institucional, se sugiere que las políticas públicas no se limitan a ser ejecutadas. Mas bien son reconstruidas en arenas de acción donde reglas formales, normas informales y tradiciones interpretativas se entrelazan. Sobre este apuesta teórica-conceptual dialogan las contribuciones que integran el número.

Tensiones entre diseño normativo y prácticas organizacionales

Un primer conjunto de artículos pone en evidencia la tensión entre el diseño formal de las políticas y su despliegue organizacional. Así, por ejemplo: el análisis del hacinamiento penitenciario en América Latina, con énfasis en el Estado de México, muestra cómo un fenómeno estructural se construye como problema público en medio de limitaciones institucionales persistentes. Más allá de la evidencia estadística, el trabajo revela que las respuestas gubernamentales operan dentro de marcos organizacionales que reproducen inercias, capacidades diferenciadas y restricciones históricas. El problema del hacinamiento no es únicamente demográfico o presupuestal, sino institucional.

En una línea similar, el estudio sobre las Comisiones Estatales de Búsqueda en México examina la tensión entre el diseño normativo de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada y las realidades organizacionales de su implementación a través de un estudio comparado. Mediante un enfoque que articula teoría neo-institucional y estudios críticos de la gestión, el trabajo identifica que, en ambos casos de estudio, los modelos organizacionales analizados no podrían explicase sin la comprensión de sus trayectorias institucionales previas. Además, identifican que tales configuraciones organizacionales afectan la construcción de su legitimidad generando una tensión entre legitimidad institucional, legitimidad social y efectividad operativa.

Dentro de este mismo eje analítico se inscribe el ensayo que examina la implementación del Plan General de Apoyo y Reconstrucción en Acapulco de Juárez tras el huracán Otis. El trabajo plantea que el Acuerdo Político-Administrativo (APA), si bien puede dotar de coherencia política y constituir una condición necesaria para la acción pública, no es suficiente para asegurar resultados efectivos en ausencia de arreglos institucionales que articulen capacidades y responsabilidades entre órdenes de gobierno (relaciones intergubernamentales). La traducción del APA en un Programa Político-Administrativo (PPA) evidenció una dinámica de centralización decisional que, aunque fortaleció la capacidad operativa federal, puso de relieve déficits en las relaciones intergubernamentales y en la articulación con las capacidades administrativas municipales. Desde la perspectiva de la implementación, ello revela una tensión entre liderazgo central y coordinación horizontal y vertical, así como entre diseño formal y capacidades territoriales efectivas.

En este sentido, la experiencia confirma que, en contextos de desastre, la eficacia de la acción pública depende no solo de la centralización y del control político, sino de la construcción de esquemas de gobernanza cooperativa que integren

capacidades, incentivos y mecanismos de coordinación coherentes con el diseño institucional y con la realidad social del territorio afectado.

Por su parte, el ensayo sobre la burocracia de calle en el programa Jóvenes Construyendo el Futuro desplaza la mirada hacia el nivel micro-organizacional. La discrecionalidad de los funcionarios que interactúan directamente con la población beneficiaria se convierte en un factor decisivo que puede ampliar o restringir el acceso a derechos y oportunidades. Aquí, la implementación aparece como un proceso profundamente situado, en el que los marcos interpretativos y las rutinas organizacionales moldean los resultados de las políticas públicas que se implementan.

En conjunto, estos trabajos cuestionan la premisa de que el diseño normativo garantiza resultados lineales y homogéneos. Desde una perspectiva institucional y de implementación, muestran que esta constituye un espacio de mediación organizacional, coordinación intergubernamental y construcción de acuerdos, en el que las reglas formales coexisten —y a menudo entran en tensión— con prácticas informales, marcos interpretativos y relaciones de poder que configuran los resultados de la acción pública.

Gobernanza, redes y coproducción de la acción pública

Un segundo eje del dossier, se centra en la transformación de los arreglos de gobernanza y en la emergencia de nuevas formas de interacción entre Estado y sociedad. En este sentido, el estudio sobre la Nueva Gobernanza Pública en el Área Metropolitana de Guadalajara examina cómo la gestión de problemas urbanos complejos exige estructuras interorganizacionales basadas en redes, coordinación y participación ciudadana. La implementación deja de ser un proceso jerárquico y se sostiene en la interacción entre múltiples actores. De modo que en este escenario. las dinámicas relacionales, en conjunto con la voluntad política que las promueven sostienen la acción colectiva.

En una perspectiva complementaria, el análisis del barrismo social en Colombia muestra cómo actores tradicionalmente estigmatizados pueden convertirse en co-creadores de política pública. El caso de La Banda Tricolor ilustra procesos bottom-up en los que la participación comunitaria desdibuja las fronteras entre formuladores, implementadores y beneficiarios. La implementación aparece aquí como un proceso coproducido, en el que saberes locales y estructuras institucionales interactúan de manera dinámica. Entonces, la implementación de políticas públicas no sólo tiene lugar bajo estructuras jerárquicas y centralizadas,

así como tampoco en mecanismos formales de acción pública, al contario, produce sentido en el territorio en que opera mediante experiencias situadas.

En síntesis, estos trabajos amplían la comprensión de la implementación más allá del aparato estatal, al exponer que las políticas públicas se despliegan en redes de actores en que se encuentran organizaciones públicas, sociales y comunitarias, quienes participan en la producción de bienes públicos.

Transformaciones estructurales y entorno institucional

El artículo sobre la apertura comercial de México introduce una dimensión macro-estructural al dossier. A partir de un análisis econométrico del patrón comercial entre 1990 y 2021, el estudio da cuenta de la transformación sostenida del nivel de apertura del país. Si bien se trata de un enfoque cuantitativo centrado en patrones de comercio, sus implicaciones trascienden el ámbito económico, ya que los cambios estructurales reconfiguran las capacidades estatales, los incentivos organizacionales y los márgenes de acción en la implementación de políticas públicas.

También se encuentra el estudio Democracia truncada: Efectos limitados de la reforma laboral en los CCT de la industria automotriz de Querétaro, que analiza los alcances limitados del cambio institucional derivado de la reforma al artículo 123 constitucional y de la Nueva Ley Federal del Trabajo (NLFT) en México. La investigación sostiene que los resultados limitados y heterogéneos de dicha reforma pueden explicarse a partir de tres variables interrelacionadas: la persistencia de la inercia del corporativismo sindical, la operación de instituciones informales de carácter competitivo y la rigidez cultural que sostiene liderazgos autoritarios y restringe la participación democrática al interior de los sindicatos. En este sentido, el estudio concluye que la implementación efectiva de la NLFT exige trascender un enfoque meramente procedimental y atender las estructuras de poder subyacentes que reproducen el statu quo y obstaculizan la democratización sindical.

Otro estudio inscrito en esta línea es: La implementación de la evaluación en México: entre la institucionalización del control y el desmantelamiento del aprendizaje público. Su análisis sostiene que, más allá de su dimensión técnica y aparentemente lineal, la evaluación constituye un proceso político de negociación en el que se disputan recursos, significados y legitimidades, y donde confluyen intereses y culturas organizacionales diversas. Asimismo, el estudio argumenta que la implementación de la evaluación en México ha sido fragmentada, lo que obstaculiza la articulación entre funciones de control y procesos de aprendizaje

organizacional. Finalmente, examina la trayectoria reciente del Sistema de Evaluación del Desempeño e identifica la desaparición del CONEVAL en 2025 como un punto de inflexión que reconfigura el arreglo institucional y cuyos efectos iniciales comienzan a evidenciarse.

Por último, este número cierra con el ensayo Relato, imaginario organizacional y producción de sentido en la universidad pública latinoamericana: una lectura crítica desde la UAM-I, cuya propuesta teórica concibe el relato como una infraestructura simbólica indispensable para la cohesión de la acción colectiva. Desde esta perspectiva, la narrativa no constituye un elemento accesorio, sino un dispositivo fundamental para articular identidades, memorias y horizontes institucionales. La investigación toma como caso empírico-simbólico el libro Relatos de viaje. 50 años de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, a partir del cual se reflexiona sobre el imaginario organizacional y los procesos de construcción de sentido en la universidad pública latinoamericana. Entre sus principales hallazgos, se sostiene que la universidad pública se mantiene no tanto por la solidez de sus estructuras formales como por su capacidad de producir y recrear sentidos compartidos mediante la narrativa. En consecuencia, burocracia y relato no constituyen esferas necesariamente antagónicas, sino dimensiones en tensión que, en su interacción, pueden enriquecer y revitalizar la vida universitaria.

Estos trabajos recuerdan que las dinámicas organizacionales no pueden analizarse al margen de transformaciones institucionales más amplias que redefinen el entorno en el que las políticas se ejecutan.

Conclusiones

En su conjunto, los artículos que integran este número especial convergen en una tesis común: la implementación de políticas públicas es un proceso organizacional e institucional atravesado por tensiones entre norma y práctica, legitimidad y efectividad, jerarquía y red, estructura y agencia, burocracia y relato. Más que ofrecer respuestas concretas, este número invita a profundizar en: el estudio de las organizaciones, las reglas formales e informales y los marcos interpretativos que configuran la acción pública. De este modo, el presente número reúne diversos estudios sobre implementación que abordan distintos niveles de análisis —macro, meso y micro—, así como una variedad de instituciones, programas y reformas gubernamentales.

Finalmente, en un contexto marcado por una creciente complejidad social, crisis humanitarias, transformaciones económicas y mayores exigencias ciudadanas,

comprender la implementación como un proceso dinámico, conflictivo y situado no solo resulta pertinente, sino imprescindible para el análisis de la acción pública.

Referencias

Goggin, M..L (1986). The `Too Few Cases-Too-ManyVariables ´ Problems in Implementation Research. The Western Political Quarterky, 39 (2), pp. 328-347.

Majone, G. & Wildavsky, A. (1979) Implementation as Evolution. In J. Pressman & A. Wildavsky (Ed.), *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland* (pp. 163-180). University of California Press. https://doi.org/10.1525/9780520353497-012

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland. University of California Press.

Winter, S. (2012), Implementation Perspectives: Status and Reconsideration. In Guy Peters y Jon Pierre (eds.) Handbook of Public Administration (pp.265-278). Sage Publications.

UNIVERSIDAD DE XALAPA
Saber / Trascender

Revista Digital de
Estudios Organizacionales

+52 228 841 7285 Ext. 7258
https://ux.edu.mx/redeo/
revistaredeo@ux.edu.mx

ARTÍCULOS

Gobernanza interpretativa y lógicas institucionales para el estudio de implementación de políticas públicas

Recibido: 17 octubre 2025 Aceptado: 26 enero 2026

Miguel Eduardo Alva-Rivera[1]

Resumen:

La etapa de implementación como agenda de investigación en los estudios sobre políticas públicas guarda una amplia tradición que han llevado a reconocer al menos tres generaciones de estudios al respecto. En la actualidad siguen vigentes los debates sobre los enfoques teóricos y analíticos que permitan comprender en mayor profundidad esta etapa en el proceso de políticas públicas. Al respecto, este trabajo propone utilizar las premisas teóricas del análisis institucional bajo el enfoque de lógicas institucionales en conjunto con la literatura sobre gobernanza interpretativa, a fin de mejorar la comprensión de las prácticas y rutinas que surgen entre los servidores públicos que implementan decisiones de políticas. Las reflexiones finales sugieren explorar ambas literaturas con el objetivo de entender el proceso de implementación de políticas como un campo de significados en detrimento de un enfoque normativo basado en reglas formales y estructuras normativas.

Palabras clave: Gobernanza interpretativa, lógicas institucionales, políticas públicas, implementación.

Abstract

The implementation stage as a research agenda in public policy studies has a long tradition that has led to the recognition of at least three generations of studies on the subject. Debates continue today on the theoretical and analytical approaches that allow for a deeper understanding of this stage in the public policy process. In this regard, this paper proposes using the theoretical premises of institutional analysis under the institutional logic approach in conjunction with the literature on interpretive governance to improve understanding of the practices and routines that arise among public servants who implement policy decisions. The final reflections suggest exploring both literatures with the aim of understanding the policy implementation process as a field of meanings, rather than a

[1] Investigador Posdoctoral SECIHTI en FLACSO-México. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México. Mexicano. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1400-2448 Correo-e: alvaeduardo27@gmail.com

normative approach based on formal rules and normative structures.

Key words: Interpretive governance, institutional logics, public policy, implementation.

Introducción

Las políticas públicas definidas como el proceso a partir del cual quien gobierna afecta la distribución de bienes y servicios para sus sociedades (Lasswell, citado por Peters, 2015) suele estar vinculada a dos campos de estudio descritos por Harold Lasswell (1971) que involucran una dimensión descriptiva y prescriptiva en torno a la toma de decisiones que realizan las élites políticas. De esta manera, la distinción entre "el análisis de las políticas" en relación con "el análisis en las políticas públicas" involucró tener un objeto de estudio diferenciado entre quienes se encuentran adscritos a cada agenda de investigación de manera respectiva pero que comparten el interés por analizar la racionalidad en torno a la toma de decisiones que afectan el interés público por parte de las autoridades de gobierno.

Mientras que el análisis de las políticas públicas sitúo su atención en comprender el proceso político detrás de la toma de decisiones de quien gobierna, el análisis en las políticas públicas realizó un llamado a tomar decisiones inteligentes con base en el conocimiento experto que orientará a esta disciplina a la resolución de problemas (Fontaine, 2015). En los ámbitos político, gubernamental y académico las políticas públicas tomaron reconocimiento a través del llamado ciclo de políticas situado en la dimensión descriptiva antes comentada. Su relevancia estaría vinculada a la serie de etapas propuestas por el propio Lasswell (1956) para explicar la manera en que surgen, se gestionan e implementan estas decisiones. Además de ser una heurística didáctica para introducir esta agenda de investigación entre expertos y no expertos en los estudios sobre gobierno y administración pública.

En este aspecto, destaca que en las primeras décadas de estudio sobre políticas públicas vinculadas a la heurística del "ciclo" fueron las etapas de "agenda" y "decisión" aquellas que predominaron como objeto de estudio entre los analistas de políticas en detrimento de las etapas de implementación y evaluación (Hogwood y Gunn, 1984). En lo que se refiere a la fase de implementación esto se relacionó al estrecho vínculo que esta tenía con los estudios de administración pública, lo

cual mermó el interés por desarrollar un enfoque teórico que buscará integrarlo de manera más sólida a las etapas de agenda y decisión como parte de un proceso político continuo. Además, la dicotomía política – administración propia del enfoque ortodoxo de la administración pública, establecía como premisa que cualquier decisión tomada por las élites políticas habrían de ser llevadas a cabo de manera estricta por los funcionarios públicos en todos los niveles de acción gubernamental, lo cual desincentivo el desarrollo de enfoques teóricos para ganar en la comprensión de esta etapa.

No fue sino hasta la década de los 70s que se inauguró una agenda de investigación formal sobre la etapa de implementación, lo anterior con el clásico trabajo de Pressman y Wildavsky (1973), a la cual se agregaron trabajos como el de Majone y Wildavsky (1979), Van Meter y Van Hor (1975), Sabatier y Mazmanian (1981), O´Toole (1986) y Lipsky (1980). Algunas de las características de estos trabajos fue que eran particularmente descriptivos, enfocados en estudios de caso y con intentos de sistematizar las variables independientes que podrían explicar los resultados de la implementación de políticas en distintos niveles, lo que involucró la generación de los primeros modelos de análisis al respecto.

Asimismo, este conjunto de trabajos, iniciaron un debate prolongado entre los enfoques top down y bottom-up por intentar erigirse cada uno como predominante para comprender en profundidad los resultados obtenidos de esta etapa, sin que ninguno lograra preponderar sobre el otro. Por un lado, los partidarios del enfoque top down centrados en mecanismos de control y supervisión que garantizarían la puesta en práctica de las decisiones y diseño de políticas formuladas, afrontaron el desafío de explicar las decisiones de implementación por parte de funcionarios públicos con amplios niveles de discrecionalidad con base en su expertise técnico en áreas administrativas en que son especialistas. Mientras que los partidarios del enfoque bottom-up afrontaron el reto de conectar los resultados de implementación de los burócratas a nivel de calle con el diseño de políticas formuladas en espacios de decisión superiores como parte de un continuum proceso político.

De manera más reciente, modelos teóricos como el de principal-agente han sido utilizados para mejorar la comprensión del comportamiento de los funcionarios que implementan decisiones de políticas públicas en escenarios cambiantes desde ambos enfoques (Howlett, 2019). Por ejemplo, Maynard-Moody y Musheno (2018) utilizan el análisis de narrativas para identificar de acuerdo con la experiencia de distintos servidores públicos de ventanilla, sí su comportamiento responde a una lógica en que son agentes del Estado o de la ciudadanía en atención a las premisas

de decisión que adoptan en el ejercicio de sus funciones como servidores públicos. Al respecto, destacan los incentivos que se generan entre este tipo de funcionarios para responder frecuentemente a los intereses de los ciudadanos a quienes brindan atención en detrimento de sus obligaciones formales ante la institución gubernamental a la que representan.

Por otro lado, Howlett (2019) ha señalado la manera en que el modelo principal-agente ha servido al enfoque top down al evidenciar la necesidad de establecer estructuras institucionales que permitan a los altos funcionarios controlar y generar los incentivos adecuados entre los burócratas de ventanilla para que estos implementen a cabalidad las decisiones que llevan a cabo, sin que se vea mermada su autonomía para que realicen su labor de manera efectiva.

En este trabajo propongo utilizar de manera conjunta tanto el enfoque de gobernanza interpretativa, así como la literatura sobre lógicas institucionales para enriquecer los acercamientos teóricos que puedan conectar ambos enfoques: top down y bottom-up. Concretamente, mi trabajo se integra en la dimensión descriptiva en el estudio de las políticas públicas y dialoga, por un lado, con los enfoques teóricos que abordan el proceso político que intentan explicar las decisiones de políticas predominantes en determinados sectores de políticas públicas. Y, por otro, profundiza en la interpretación que realizan los actores que implementan dichas decisiones e.g. a nivel de calle, así como en la manera en que las decisiones de los servidores públicos condicionan acciones subsecuentes, institucionalizando así nuevas reglas informales que guían su comportamiento en escenarios futuros.

El documento se encuentra divido en cuatro apartados. Después de esta introducción, hago una revisión del concepto de gobernanza y enunció de manera general cómo se ha vinculado con el estudio de políticas. Además, destaco en este apartado la noción de gobernanza interpretativa como un enfoque que enriquece las explicaciones sobre el comportamiento de los actores que hacen parte del llamado ciclo de políticas públicas. En el segundo apartado, abordo la teoría sobre lógicas institucionales y la manera en que sus postulados teóricos y metodológicos abonan al estudio de políticas en su dimensión descriptiva. En el tercer apartado bosquejo un esquema de análisis que integra las premisas de estudio de lógicas institucionales y la manera que sirve de instrumento teórico y metodológico a la gobernanza interpretativa para mejorar la comprensión de los significados que interpretan los actores que interactúan, a veces se complementan y en otras ocasiones entran en conflicto a lo largo del proceso de implementación de políticas públicas. El documento concluye con una serie de reflexiones finales.

Redes de gobernanza como estructura de implementación de políticas públicas

De acuerdo con Peters (2014) tanto teórica como empíricamente han destacado tres formas organizacionales en que el gobierno realiza labores de implementación de políticas públicas, estas son y están basadas en i) organizaciones públicas legítimamente instituidas estrechamente relacionadas con modelos tradicionales de administración pública tal como el enfoque ortodoxo y jerárquico de gobierno; ii) alianzas público-privadas en la gestión y entrega de servicios públicos vinculadas al enfoque de la nueva gestión pública; iii) redes de colaboración entre actores del sector público, privado y social en la gestión e implementación de políticas públicas enmarcadas en el concepto de gobernanza.

En este sentido, Peters (2014) propone analizar cada una de estas estructuras organizacionales con enfoques teóricos del nuevo institucionalismo que doten de mayores herramientas analíticas a quien investiga el proceso de implementación de políticas bajo dichos referentes empíricos. Por ejemplo, inicialmente, refiere que una visión normativa del institucionalismo permitiría entender con mayor profundidad la manera en que en un método de gobierno jerárquico-tradicional, los servidores públicos adoptan referentes normativos en su quehacer laboral que moldean su comportamiento e.g. la especialización técnica y las relaciones de subordinación entre actores de distintos niveles organizacionales que han sido legitimados colectivamente al interior del sector público.

En cambio, la nueva gestión pública sería más proclive a analizarse mediante un enfoque de elección racional, considerando que las relaciones entre actores públicos y privados se encuentran condicionadas por un interés de utilidad en búsqueda de reducción de costos. Mientras que la gobernanza encontraría en el institucionalismo discursivo un enfoque teórico apropiado para entender la manera en que un conjunto de actores que guardan un ethos de acción distinto, logran colaborar efectivamente a través de procesos de argumentación basadas tanto en evidencia técnica como recursos simbólicos.

A partir de lo anterior, a continuación, profundizo en la manera en que el enfoque de gobernanza es útil como marco teórico y estructura empírica para ganar en la comprensión de la etapa de implementación de políticas públicas. En tal aspecto, vale la pena destacar que el enfoque de gobernanza ha sido uno de los últimos esfuerzos por dar mayor causalidad al análisis de políticas públicas, no como ciclo en cuanto a etapas de análisis sino como proceso causal (Hupe y Hill, 2006).

De ahí que al día de hoy son reconocidas distintas olas de estudio en torno a su discusión teórica y análisis empírico (Alva, 2021), también ha sido analizado en

términos de los cuerpos de literatura que han surgido en su interior (Porras, 2016) y hay quien ha apostado por realizar mapas analíticos para ganar en la comprensión del término, reducir la ambigüedad que se le ha criticado y reivindicar su utilidad como categoría de análisis en las ciencias sociales (Chávez Becker, 2023).

Para mi propósito, distingo entre dos enfoques analíticos del concepto de gobernanza, ambos vinculados con distintas etapas en su estudio, así como con fundamentos ontológicos diferentes.

Gobernanza: desarrollo teórico inicial

El concepto de gobernanza en los estudios sobre Gobierno y Administración Pública, ha estado vinculado a la concepción de un nuevo método de gobierno, distinto al jerárquico y al de mercado (Rhodes, 1997), en el cual actores estatales interactúan permanentemente con actores privados y de sectores voluntarios en la toma y puesta en marcha de políticas públicas (Rhodes, 1997).

Este proceso relacional del Estado a través de sus órganos de gobierno, se vinculó rápida y sustantivamente con la idea de redes como mecanismo de gestión de los asuntos públicos. A partir de lo cual este elemento fungió como su unidad de análisis, tal como lo había sido la "jerarquía" para el enfoque tradicional de la administración pública o "los mercados" para la nueva gestión pública (Rhodes, 2015).

Tabla 1. Redes de gobernanza, Nueva Gestión Pública y Administración Pública

Paradigma/ Elementos clave	Raíces teóricas	Tradición estatal	Unidad de Análisis	Enfoque clave	Mecanismo de asignación de recursos	Creencias fundamentales
Administración Pública	Ciencia política y política pública	Unitario / federal	Sistema político-administrativo	Asesoramiento e implementación de políticas	Jerarquía	Ethos del sector público
Nueva administración pública	Teoría de elección racional y estudios de gestión	Regulador	Organización	Gestión de los recursos de la organización y el	Mercados	Eficiencia, competencia y mercado

				rendimien-to		
Gobernanza	Nuevo institucionalismo y teoría de redes	Diferenciado	Red	Negociación de valores, significados y relaciones	Redes	Confianza y reciprocidad

Fuente: tomado de Rhodes, 2015, pp. 639.

En este escenario de interacción, de acuerdo con Sorensen y Torfing (2007) actores estatales verían fortalecidos los procesos de gestión e implementación de políticas públicas en razón de:

- Identificar nuevos marcos de oportunidad para cursos de acción de políticas públicas a través de distintos actores involucrados en estos procesos.
- Agregar nueva información, conocimiento y perspectivas de apreciación para tomar decisiones de políticas.
- Establecer acuerdos y consensos entre los actores involucrados (*stakeholders*) en el proceso de implementación de políticas.
- Aumentar la eficacia en el proceso de implementación de políticas mediante la inclusión de nuevos actores de ámbitos y niveles de actuación distintos.

Hasta este punto bajo un enfoque de gobernanza, al existir una apropiación de las políticas por parte de la sociedad, además de aumentar su legitimidad, aumentaría también las probabilidades de éxito de las mismas, al agregar más recursos para su puesta en práctica. Entonces, los actores involucrados estarían en posición de comprometerse en su cumplimiento, abogar por sus intereses y en consecuencia volver más distributivos los beneficios resultantes de tales decisiones (Subirats, 2015).

Sin embargo, como parte de esta acepción del concepto, a él se le atribuyeron características intrínsecas que lo llevaron a convertirse en un término normativo en el cual, además de la noción de "redes" relacionado a su significado e interpretación, también se le adjudicó la premisa de que los actores en ellas eran interdependientes, así como las redes autónomas y con la capacidad de autorregularse; en detrimento de órdenes de regulación externos a las propias dinámicas de los actores que las constituyen (Rhodes, 1997).

Enfoque positivista e interpretativista de la gobernanza

Resultado de los primeros estudios del enfoque de gobernanza que lo llevaron a estar relacionado con características identitarias particulares (redes interorganizacionales, interdependencia, autonomía y autogestión) surgió lo que fue denominado por Bevir y Rhodes (2007) un enfoque positivista de esta agenda de investigación. Este enfoque refiere la existencia de un ejecutivo segmentado que ha sido vaciado, a través de reformas al sector público, desde arriba por relaciones internacionales interdependientes entre los Estados, desde abajo por los mercados y a los lados por agencias del sector privado en la gestión y entrega de servicios públicos.

Por tanto, se considera que este enfoque reduce la concepción de la gobernanza a una lógica de modernización administrativa en la cual son las normas institucionales "formales", aquellas que explican la producción de redes de interacción entre actores del estado, privados y sociales (Bevir y Rhodes, 2007). Así, por ejemplo, las reformas al sector público realizadas por Margaret Thatcher en Reino Unido fragmentaron los sistemas de prestación de servicios públicos, aspecto que generó presión para que organizaciones públicas y privadas cooperaran entre sí. Además de que organismos de gobierno se volvieran más dependientes de otros actores.

En relación con lo anterior, en un enfoque positivista de la gobernanza, se subraya 1) el tamaño de las redes de actores vinculadas con temas de políticas públicas; 2) el grado de dependencia entre los actores que las integran; 3) así como las estrategias de gestión de esas redes; para explicar los resultados obtenidos de ese proceso de gestión de políticas (Bevir y Rhodes, 2007). Al respecto, las clasificaciones y tipos de redes en este enfoque, es constantemente el punto nodal de análisis y en ellas se centran los hallazgos más importantes para hablar de la existencia de gobernanza. Así, a mayor horizontalidad de la red, mayor gobernanza (Alva, 2025).

En tanto, las explicaciones en torno a cómo cambian las redes bajo este enfoque, arguyen a variables exógenas relacionadas –como se dijo antes- a aspectos de diseño institucional o a la dependencia del camino; en cuyo caso son las redes la variable independiente que explica la generación de rutinas para la formulación de políticas públicas y el cambio incremental (Marsh y Rhodes, 1992)[2]. Desde el análisis de redes de políticas, la estructura de la red limita la participación de

[2] En relación con el análisis positivista del enfoque de gobernanza destaca que no existen postulados claros que expliquen el cambio institucional.

actores ajenos a la dinámica de la red en cuestión, según el área de la política en que se encuentre, a su vez, decide que temas pueden ser parte y cuales deben excluirse, finalmente condiciona el comportamiento de los actores en ella. Las redes entonces priorizan estabilidad, privilegios y continuidad (Bevir y Rhodes, 2007).

Por su parte, el enfoque interpretativo de la gobernanza surgió mediante un cambio ontológico en la manera de analizar las relaciones que establecen los actores de gobierno con los sectores privado y social. A través de lo que Bevir y Rhodes (2007) denominaron una teoría descentrada de la gobernanza, apuntalaron la noción de que los patrones de gobierno son resultado de la capacidad de los individuos para crear significados de la acción. Con esto se refieren a que cualquier patrón existente de gobierno y/o autoridad basada en reglas formales, finalmente, es puesto en práctica a la luz de particulares contextos de decisión entre los individuos que hacen parte de esa interacción[3].

Es decir, los contextos moldean e impactan la interpretación que las personas tienen de los patrones de gobierno, generando así disputas o conflictos relacionados con los significados que entran en juego en ese proceso. Para entender con mayor profundidad esta propuesta teórica, Bevir y Rhodes (2006) describen un conjunto de conceptos relevantes que permiten comprender la manera en que un individuo responde en su interacción con un patrón de gobierno imperante.

Alude al concepto de agencia situada para explicar que las personas tienen la capacidad de adoptar creencias y acciones nuevas que pueden transformar el contexto social. En ese sentido, reconoce que la capacidad de agencia "solo tiene lugar en un contexto social que la influye; de modo que la agencia no es autónoma, está situada" (Bevir y Rhodes, 2006, p. 4). Agrega en esta discusión teórica los conceptos de "creencia" y "tradición" para explicar que una tradición explica la herencia de creencias, así como su transformación en la medida en que se transmite de generación en generación (Bevir y Rhodes, 2006). Lo cual brinda de una estructura social a los individuos y les da la posibilidad de ajustar sus preferencias decisionales cuando sus creencias existentes entran en conflicto con un nuevo patrón de gobierno.

[3] De modo que "*descentrarse* es centrarse en la construcción social de una práctica a través de la habilidad de los individuos para crear y actuar sobre los significados: es descomprimir una práctica en términos de las creencias y acciones dispares y contingentes de los individuos" (Bevir y Rhodes citado por Bevir y Rhodes, 2007).

De este modo, las prácticas de gobierno que surgen de esas disputas y/o conflictos, se encuentran caracterizadas por estar en constante reinterpretación que abre paso a patrones de gobierno cambiantes. Esto es así porque un individuo que no se alinea a una regla prescriptiva de acuerdo con su contexto institucional enfrenta "dilemas" de decisión que podría reorientar sus prácticas y rutinas (Bevir y Rhodes, 2007). De modo que al ser reinterpretada la regla se le dota de sentido a la acción que surge de ella y abre paso a la creación de nuevas reglas formales como informales que orientan y llenan de significados sus acciones, al reconsiderar las tradiciones que sostienen sus creencias.

En síntesis, bajo un enfoque de gobernanza interpretativa, cualquier patrón de gobierno o direccionamiento de la sociedad por parte del Estado, es producto de prácticas formadas por múltiples individuos que actúan sobre todo tipo de creencias conflictivas (o no) que se interiorizan en el contexto de varias tradiciones y en respuesta a varios dilemas (Bevir y Rhodes, 2007). Un enfoque interpretativo de la gobernanza sostiene entonces que las creencias y las prácticas son constitutivas entre sí (Bevir y Rhodes, 2006).

En relación a la categoría de "redes" como unidad de análisis en este enfoque, los autores señalan:

> Cuando descentramos la gobernanza, desafiamos la idea de que fuerzas inexorables e impersonales están impulsando un cambio en el gobierno burocrático a las redes. En cambio, argumentamos que la gobernanza y las redes son construidas de manera diferente por muchos actores en el contexto de diversas tradiciones (Bevir y Rhodes, 2007, p. 77).

Es decir, las redes siempre han existido como parte del proceso de autoridad política y ejercicio del poder político de quienes gobiernan sobre sus sociedades, independientemente del método de gobierno imperante que utilicen los gobiernos (jerarquía, alianzas público-privadas, redes de colaboración entre sector público, privado y social). Se considera entonces que la gobernanza y las redes surgen desde la base (Bevir y Rhodes, 2007) y no lo hacen de acuerdo con instituciones formales sino a través de las tradiciones de las personas y la manera en cómo interactúan con base en ellas con sus gobiernos. Así, este enfoque se aleja de visiones normativas de la gobernanza y aspira a no vincularlo a un uso "correcto" y tampoco a características connotativas del término que caractericen su correcta aplicación (redes horizontales, interdependencia, auto organización) por ejemplo, en la gestión e implementación de decisiones de políticas públicas. Por lo anterior, los mecanismos de direccionamiento del gobierno, la manera en que se coordina con

otros actores no estatales y los mecanismos de regulación que emplean siempre serán cambiantes.

> La noción de un Estado monolítico en el control de sí mismo siempre fue un mito. EL mito oscureció diversas prácticas estatales que escaparon al control del centro porque surgieron de las creencias y acciones contingentes de diversos actores en el seno del Estado y de la sociedad civil. El Estado nunca es monolítico y siempre negocia con otros. Las políticas siempre surgieron de interacciones dentro de redes de organizaciones e individuos. Los patrones de autoridad siempre cruzaron el sector público, privado y social, estos a su vez siempre son borrosos. En suma, la autoridad estatal es constantemente reelaborada, negociada y disputada de manera muy diferentes dentro de las prácticas cotidianas (Bevir y Rhodes, 2006, p. 87).

Bajo estas premisas teóricas, la gobernanza interpretativa, logra conectar los enfoques top down y bottom-up en el análisis de implementación de políticas públicas, al dar causalidad y comprensión de las decisiones que surgen desde mandos jerárquicos hasta la base administrativa en que burócratas a nivel de calle interactúan con la ciudadanía al momento en que prestan servicios públicos. Lo anterior, al explicar las prácticas que realizan funcionarios públicos de cualquier nivel a través de constantes reinterpretaciones de los escenarios de decisión en los que se encuentran y que otorgan sentido a su acción individual institucionalizando así nuevos patrones de implementación de políticas.

A continuación, describo la teoría de lógicas institucionales con la intención de bosquejar posteriormente, en conjunto con los preceptos teóricos de la gobernanza interpretativa, distintas líneas de análisis que permitan profundizar en los resultados que surgen del proceso de implementación de políticas en distintos niveles de acción gubernamental.

Lógicas institucionales: un acercamiento teórico y conceptual

El concepto de lógicas institucionales ha sido descrito como un marco meta teórico que sirve para explicar las relaciones de interdependencia que existen entre individuos, organizaciones e instituciones en las sociedades (Thorton *et al,* 2012), en ese sentido, es una herramienta teórica que permite refinar supuestos y predicciones alrededor de la manera en que las instituciones afectan el comportamiento individual. Por otra parte, también se ha descrito como una herramienta metodológica, por ejemplo, para entender las dinámicas organizacionales que predominan en ciertos contextos institucionales, tal es el

caso de las organizaciones que muestran hibrides organizacional (Pache y Thorton, 2020).

Propiamente, el término de lógicas institucionales, suele acuñarse a Friedland y Alford (1991) para quienes las instituciones son:

> patrones de actividad superorganizacionales por medio de los cuales los humanos conducen su vida material en el tiempo y en el espacio, y a la vez como sistemas simbólicos por medio de los cuales asignan una categoría a esa actividad y le otorgan un significado (Friedland y Alford, 1999, p. 294).

Para estos autores dichas instituciones son resultado de un sistema interinstitucional que integra múltiples ordenes institucionales, los cuales debe ser analizados en su interacción con otros, a partir de lo cual se muestran como potencialmente contradictorios[4]. De este modo, tanto individuos como organizaciones disponen de la capacidad de ajustar sus relaciones sociales en torno a más de uno de ellos. Aspecto que finalmente ayuda también a comprender cómo se da un proceso de cambio institucional.

Es decir, al considerar, a la sociedad como un sistema interinstitucional es plausible teorizar sobre las fuentes de heterogeneidad que la caracterizan y la agencia asociada con los individuos que la componen y que aprovechan las contradicciones entre ellas para ajustarse a nuevas lógicas (Thorton y Ocasio, 2008). En este sentido, el enfoque de lógicas institucionales se distancia del isomorfismo en los ámbitos organizacionales y su inclinación a la homogeneidad, al centrarse en los efectos que éstas tienen en individuos y organizaciones en una mayor variedad de contextos (Thorton y Ocasio, 2008).

En síntesis:

> El sistema interinstitucional permite dos avances en el análisis institucional. En primer lugar, es no determinista, es decir, no se le otorga primacía causal a priori a ningún orden institucional con sus principios de organización y lógica de acción que lo acompañan. En segundo lugar, el sistema interinstitucional proporciona a los investigadores una comprensión de los fundamentos institucionales de las categorías de conocimiento (Thorton y Ocasio, 2008, p. 104).

[4] Al respecto, se considera que un sistema interinstitucional que se encuentra integrado por distintos sectores sociales reflejará a través de ellos un conjunto diferente de expectativas que orienta las relaciones sociales, así como el comportamiento humano y organizacional (Thorton y Ocasio, 2008).

De acuerdo con lo anterior, Friedland y Alford (1991) identifican en las nuevas sociedades occidentales ordenes institucionales fundamentales, semejantes a los tipos ideales de Weber, para exponer lo que consideran las lógicas institucionales predominantes en ellas. En la tabla 2, se describen estas lógicas, las cuales son tanto sistemas simbólicos como prácticas materiales que las vuelven concretas. A decir de los autores, son las relaciones sociales que surgen a su interior lo que impacta en que los individuos y las organizaciones procuren alcanzar sus fines (contenido instrumental), además de dar significado a la vida (contenido ritual).

Tabla 2. Lógicas institucionales fundamentales

Lógica institucional	**Descripción - Premisas**
Capitalista	Acumulación y mercantilización de la actividad humana.
Estado - burocrático	Racionalización y regulación de la actividad humana por medio de las jerarquías legales y burocráticas.
Democracia	Participación y ampliación del control popular sobre la actividad humana
Familia	Comunidad y motivación de la actividad humana por medio de la lealtad incondicional a sus miembros y sus necesidades reproductivas.
Religión/Ciencia	Verdad mundana o trascendental y la construcción simbólica de la realidad dentro de la cual se realiza todo actividad humana.

Fuente: elaboración propia con base en Friedland y Alford, 1999, p. 316

En este sentido, el comportamiento individual y organizacional que resulta de estar adherido a una de estas lógicas institucionales debe interpretarse como consecuencia del sentido que le otorga aquel que basa dichas conductas en sistemas simbólicos en los que realmente cree. Y, al contrario, dichos sistemas simbólicos solo tienen sentido en la medida en que son respaldados por una conducta que los confirma.

Así, una acción en particular puede tener sentido y adherirse a una lógica, sólo en la medida en que esta se encuentra orientada por un sistema de interpretación individual u organizacional que confirma su significado: "La relación sexual, puede ser expresión de afecto, de pasión, de poder, del mandato divino de reproducirse o de propiedad" (Friedland y Alford, 1999, p. 316). De modo que lo que podría considerarse legitimo en relación con las interacciones que suceden en determinados escenarios podría cambiar según el contexto en que se negocian y evalúan dichas interacciones (Thorton y Ocasio, 2008) o, en otras palabras, según la lógica institucional que las constriñe.

Entonces para Friedland y Alford (1999, p. 304) es indispensable realizar un análisis en múltiples niveles para entender el proceso a partir del cual las lógicas institucionales funcionan: "los individuos que compiten y negocian, las organizaciones que se organizan y entran en conflicto, y las instituciones interdependientes que se contradicen". Ya que se sugiere inicialmente que los patrones de comportamiento individual y organizacional dependen del orden institucional en que se sitúan pero a la vez los actores individuales y organizacionales participan en la configuración y el cambio de las lógicas (Thorton y Ocasio, 2008).

Al respecto, si bien los individuos tienden a reproducir los mandatos simbólicos de las instituciones a través de rituales cotidianos e institucionalizados y a partir de ello otorgan no solo significado material sino simbólico a su participación, lo cierto es que en la perspectiva de lógicas institucionales los individuos, los grupos y las organizaciones utilizan estas lógicas en interés propio. Tal que el comportamiento se encuentra restringido, pero no determinado en cada lógica, lo cual a través de la existencia de distintas lógicas institucionales interdependientes abre paso a análisis no consensuales del comportamiento individual y organizacional a priori.

Lógicas institucionales, políticas públicas y administración pública

Los preceptos teóricos vinculados al enfoque de lógicas institucionales, han tenido un impacto notorio en distintos campos de investigación, sí bien su alcance ha tenido como nicho fundamental los estudios organizacionales, han comenzado a utilizarse para el estudio de políticas públicas y de gestión pública. En relación con el campo de los estudios organizacionales, destaca el impacto que ha tenido sobre el estudio de la hibridez organizacional, así, por ejemplo: Pache y Thorton (2020) reconocen que el enfoque de lógicas institucionales, ha animado el análisis sobre cómo la combinación de distintos fundamentos sociales de un origen institucional distinto, han afectado las prácticas de organizaciones en que estas confluyen volviéndolas hibridas, en el sentido de responder de manera dual a dos o más lógicas, tales como las organizaciones sin fines de lucro que han transitado a dinámicas más comerciales, las organizaciones privadas que son socialmente responsables y finalmente las organizaciones públicas que han tomado una orientación de mercado.

Por su parte, en el campo de políticas públicas Michel *et al,* (2024, p. 60) argumentan que las lógicas institucionales, entendidas como "los sistemas que dan forma a la comprensión de los actores sobre su papel en el proceso de implementación: sobre las actividades que deben realizar y sobre los resultados

que obtendrán al realizarlas" coexisten de distintas maneras, a veces coincidiendo, chocando o incluso no estar relacionadas de ningún modo. De manera tal que juegan un papel clave en la configuración de cómo los actores dan sentido a la implementación y en la explicación de los resultados obtenidos de dicho proceso.

En relación con los estudios de administración pública que han utilizado el enfoque de lógicas institucionales, destaca la propuesta de Tang *et al* (2021) quienes sugieren que cada enfoque de administración que ha surgido en la gestión de organismos públicos como el enfoque tradicional burocrático, el liderazgo profesional, la nueva gestión pública y la nueva gobernanza pública proporcionan lógicas institucionales distintas que permiten a funcionarios públicos establecer estrategias diferenciadas de acción para resolver escenarios problemáticos en entornos institucionales complejos. Esta propuesta dialoga con la investigación de Nederhand *et al* (2018) quienes, a través de un estudio centrado en la municipalidad de Róterdam, Países Bajos demuestran el rol que juegan funcionarios públicos que intermedian entre la población local y los organismos de gobierno para alinear intereses de acción conjuntos. Su estudio demuestra la importancia de dichos funcionarios que sirven como *brokers* entre la lógica de ambos actores para alinearlas y hacer funcionar los planes de acción al respecto.

Tomando como referencia estas investigaciones, este trabajo sugiere utilizar el enfoque de lógicas institucionales como parte de una agenda de investigación analítica que permita ganar en la comprensión sobre la manera en que los funcionarios públicos que hacen parte en la implementación de toma de decisiones de políticas públicas: interpretan y otorgan significado a las prácticas que realizan en el desempeño de sus funciones y que ajustan a la luz de nuevos escenarios de decisión en que confluyen dos o más sistemas interinstitucionales a través de sus lógicas de acción. Esta interpretación del enfoque de lógicas en el estudio de políticas públicas, a diferencia del realizado por Michel *et al* (2024), otorga mayor peso al contexto organizacional en que se encuentran situados los funcionarios públicos que implementan y que producen y reproducen prácticas y rutinas en función de su contexto cultural, el cual otorga significado a sus acciones. Además, al considerar la mutua interacción entre lógicas que se originan en sistemas sociales distintos, esta propuesta da lugar a procesos de cambio institucional en escenarios de hibridez organizacional en donde los funcionarios públicos se alimentan de distintas lógicas en su actuar, ajustando así sus preferencias y decisiones.

En el siguiente apartado bosquejo un conjunto de líneas de aplicación en que la gobernanza interpretativa, en conjunto con la teoría de lógicas institucionales, podrían aumentar la comprensión de los resultados del proceso de implementación de políticas en distintos niveles de acción gubernamental.

Gobernanza interpretativa, lógicas institucionales e implementación de políticas públicas

En este punto se ha llevado una revisión de las premisas teóricas y analíticas del enfoque de gobernanza interpretativa, así como el de lógicas institucionales. En este apartado, se traza en primer lugar, un conjunto de líneas de investigación en el cual ambas premisas fortalecen los estudios de políticas públicas, particularmente, el proceso de implementación. Posteriormente, se sintetiza esta información acompañada de distintas preguntas de investigación que fortalecen su profundidad teórica y analítica.

- Sectores de políticas públicas

Antes se ha dicho que el enfoque de gobernanza interpretativa ha integrado en el estudio del Estado en general y sus estructuras de gobierno en particular, la noción de no ser homogéneo en el sentido de caracterizarse por redefinir constantemente sus prácticas de autoridad según las tradiciones y prácticas que influyen sobre el comportamiento de las personas en cada determinado lugar. Esta concepción del Estado dialoga con análisis previos que se han realizado al respecto, tal como el que sugiere Skocpol (2014) para quien el Estado es capaz de equiparase en términos de recursos (institucionales, simbólicos, etc.) para interactuar con actores privados o sociales. En esta tesitura, Vázquez (2019) menciona que el Estado es poli fórmico y poli contextual, por ejemplo, a través de sus áreas de políticas públicas. A partir de ello, el Estado podría mostrar más o menos capacidades de intervención en cada una de ellas o bien, tal como se sugiere en este texto, una lógica institucional distinta.

Concebir un Estado diferenciado de acuerdo con sus áreas de intervención de políticas aumenta la comprensión de los procesos socio-políticos que antecede la gestión e implementación de tales decisiones. Lo anterior, al incorporar en el análisis de cada sector de políticas, el contexto institucional que constriñe el comportamiento individual en su interior. De acuerdo con un marco normativo de actuación (lógica institucional) que prescribe u orienta comportamientos preestablecidos en los individuos que nos permite comprender sus acciones.

- Marcos interpretativos para el análisis de implementación de políticas públicas

Entre los enfoques de análisis de políticas públicas en su dimensión descriptiva, el enfoque de redes de políticas públicas ha tenido especial atención académica desde el texto fundacional de Heclo (1978) sobre redes temáticas y triángulos de hierro. De manera general, este enfoque centra su interés en analizar al conjunto de actores que, al interior de un sector de políticas, adopta dinámicas organizacionales que impactan en su estructura.

A su vez, la estructura de dicha red, explicaría tanto el desempeño de las decisiones adoptadas, pero, sobre todo, le permitiría a un analista de políticas, utilizarla como unidad de análisis para estudiar los marcos interpretativos que caracterizan a los actores que la integran y que apuntan –normativamente- a la homogeneidad organizacional. En relación con ello, dichos marcos les permiten a tales actores, definir un problema público, así como evaluar las opciones para intervenirlo e implementar.

En este punto, la gobernanza interpretativa reluce en su utilidad analítica al ampliar la concepción del término de redes de una estructura formal que basa su comportamiento en reglas formales a una red informal que se estructura en torno a significados en acción a través de prácticas y tradiciones dominantes. En razón de lo anterior, al identificar los marcos interpretativos predominantes entre los actores que forman parte de estas redes de actores, se avanza en comprender las acciones que surgen de su toma de decisiones y la manera en que afectan acciones de implementación subsecuentes. Adicionalmente, pueden identificarse puntos de tensión entre dichos marcos interpretativos y las lógicas institucionales dominantes en el sector de políticas en cuestión, lo que podría brindar de más herramientas analíticas al proceso de formulación de políticas.

- Interacción para la acción: asuntos de coordinación

La ausencia de coordinación ha sido considerada en la literatura sobre implementación de políticas públicas, una de las variables más citadas para explicar el fracaso de las acciones emanadas del gobierno para intervenir un asunto de interés público. En palabras de Pressman y Wildavsky (1973) "el déficit de implementación" podría ser mayor en la medida en que existe una cantidad más alta de actores que hacen parte de dicho proceso, toda vez que el riesgo de alejarse de los objetivos planteados se acreciente al existir más intereses en juego.

En este sentido, los postulados de la gobernanza interpretativa, apuntan a mejorar la comprensión que desemboca en escenarios de cooperación o conflicto entre los actores que hacen parte en esta etapa. Al mostrar cómo los significados que animan la acción, se negocian o imponen a luz de las prácticas cotidianas que desarrollan tanto funcionarios públicos como la ciudadanía beneficiaria de tales acciones. Lo que podría resultar en escenarios de cambio o hibridez organizacional, según la capacidad de los individuos que hacen parte de este proceso para ajustar sus comportamientos a nuevos escenarios de decisión en que confluyen distintas lógicas.

- Integración o desacoplamiento en el proceso de implementación de políticas

Al considerar que, por un lado, las lógicas institucionales emanan de sistemas interinstitucionales normativos, y por otro, la gobernanza interpretativa centra su interés en los significados que surgen de patrones de gobierno que se redefinen constantemente; la utilidad conjunta de ambas perspectivas, permite realizar en distintos niveles analíticos, una evaluación de la integración o desacoplamiento de la puesta en práctica de una decisión de política pública. En este aspecto, el análisis de integración permite analizar, sí la política "hace sentido" (lógicas institucionales) para los implementadores y sí sus acciones (gobernanza interpretativa) se alinean con los objetivos formales de la política.

En la tabla, 3 se expone un resumen que ejemplifica de acuerdo con las reflexiones descritas previamente en torno a los enfoques de gobernanza interpretativa y lógicas institucionales, porque las políticas públicas se gestionan e implementan no sólo por estructuras o instituciones formales, sino también por significados e instituciones informales que impulsan la acción colectiva entre quienes hacen parte de dichos procesos. A su vez, se enuncian distintas preguntas que orientan tal discusión con el objetivo de enriquecer la reflexión planteada en torno a ampliar los marcos teóricos suscritos al análisis del proceso de implementación de políticas, a fin de comprender con mayor profundidad el resultado de dicha etapa en distintos niveles de acción de gobierno.

Tabla 3. Marco general de análisis de políticas a través de gobernanza interpretativa y lógicas institucionales

Componente de análisis	Nivel de Análisis	Preguntas Orientadoras	Integración Teórica
Sectores de política pública	Macro	¿Cuáles son las lógicas institucionales dominantes y en conflicto que informan este	• Lógicas Institucionales: provee el contexto cultural y normativo

		sector de política? por ejemplo: "lógica de mercado" vs. "lógica de servicio público" ¿Cómo estructuran y hacen cumplir estas lógicas las organizaciones implementadoras?	estructural que define los objetivos normativos de cada sector de política pública.
Redes de actores **(estructura)**	Meso	¿Qué marcos interpretativos utilizan los actores clave para definir el problema, los beneficiarios y la solución de la política pública? ¿Cómo se relacionan estos marcos interpretativos con las lógicas institucionales subyacentes?	• Gobernanza Interpretativa: mapea las interpretaciones activas que se manifiestan o entran en tensión con las lógicas institucionales.
Redes de actores **(interacción)**	Micro	¿Cómo interactúan los actores: élites políticas, burocracia, ciudadanos? ¿Qué narrativas o discursos se movilizan para legitimar o resistir las decisiones de políticas públicas? ¿En qué nivel ocurre reinterpretación de la política y cómo afecta su gestión?	• Gobernanza interpretativa: identifica cómo los significados se negocian o se imponen en el día a día.
Proceso de implementación **(Congruencia y Desacoplamiento)**	Internivel	¿Existe congruencia o desacoplamiento entre la política pública formal (diseño), las lógicas institucionales (cultura organizacional) y los marcos interpretativos (acción de los actores)? ¿Cómo influye el conflicto de lógicas en la eficacia o legitimidad de la implementación?	• La integración permite analizar si la política "hace sentido" (LI) para los implementadores y si sus acciones (GI) logran alinearse con los objetivos formales.

Fuente: elaboración propia

Reflexiones finales

En este trabajo se ha realizado un análisis general de las premisas teóricas que involucran los enfoques de gobernanza interpretativa y lógicas institucionales. Lo anterior, con el objetivo de delinear una agenda de investigación que tome como

punto de partida los postulados de ambos enfoques, a fin de enriquecer los acercamientos teóricos para analizar el proceso de implementación de políticas públicas. Al respecto, se ha descrito que la gobernanza interpretativa centra su atención en los significados en acción, es decir, en las acciones que surgen de la interpretación constante que realizan los funcionarios públicos y ciudadanía sobre los patrones de gobierno de los que forman parte diariamente. Y que los lleva en algunos casos a afrontar dilemas de acción cuando las normas formales que orientan su actuar "chocan" con las prácticas que realizan y que se encuentran sustentadas por sus creencias y tradiciones.

Por otra parte, se ha expuesto sobre el enfoque teórico de lógicas institucionales que está orientado a analizar la manera en que sistemas sociales considerados predominantes en las sociedades contemporáneas, dan paso a orientaciones prescriptivas que condicionan el comportamiento organizacional e individual. Se ha dicho también que este enfoque contiene una heurística que explica el cambio institucional, ya que cuando un individuo es influenciado por dos o más lógicas, amplía sus marcos de acción, a partir de lo cual puede ajustar sus preferencias de comportamiento frente a escenarios concretos.

De manera conjunta he utilizado ambos enfoques teóricos para enriquecer las propuestas analíticas sobre el proceso de implementación de políticas públicas. Lo anterior, ha sucedido en la medida en que esta propuesta analítica logra dar comprensión de las decisiones que surgen desde mandos jerárquicos hasta la burocracia a nivel de calle.

En particular, he dirigido mi atención en definir distintas unidades de análisis susceptibles de ser abordadas desde este lente analítico en torno a la etapa de implementación de políticas, a saber, sectores de políticas públicas, estructuras e interacciones entre actores, así como el análisis de la congruencia o desacoplamiento general de las acciones que suceden en este proceso.

Finalmente, he propuesto un conjunto de cuestionamientos que orientan el estudio de políticas públicas en clave de gobernanza interpretativa y lógicas institucionales, a fin de incentivar investigaciones que tomen como punto de referencia estos enfoques teóricos en los estudios de implementación de políticas públicas.

Referencias

Alva Rivera, M. E. (2021). Redes de gobernanza para el desarrollo local. Notas sobre la experiencia del Corredor Biológico Mesoamericano en tres países

de América Latina. En M. E. Morales & C. Cadena (Coords.), ¿Redes o gobernanza? Experiencias de colaboración entre actores (pp. 199 - 235). CRIM-UNAM.

Arámbula, Héctor (2021) Estudio Introductorio. En Arámbula (Comp.) Políticas públicas: perspectiva para el análisis y el diseño. BBAP.

Bevir, M. & Rhodes R.A.W. (2006). Governance stories. Routledge.

Bevir, M. & Rhodes R.A.W. (2007). Decentred theory, change and network governance. En E. Sorensen & J. Torfing (Ed.) Theories of democratic network governance (pp. 77-90). Palgrave Macmillan

Chávez, C. (2023) Surcando los mares de la gobernanza: Cinco coordenadas de lectura de un concepto babélico. Revista de Investigaciones y Análisis Político, 7, 33-65. https://doi.org/10.30827/polygob.i7.28896

Fontaine, G. (2015) El análisis de políticas públicas. Flacso Ecuador.

Friedland, R. and Alford, R. (1991). Bringing society back in: Symbols, practices, and institutional contradictions. En W. Powell and P. DiMaggio (Edts.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (pp. 232–263). University of Chicago Press.

Friedland, R. y Alford, R. (1999). Introduciendo de nuevo a la sociedad: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales. En W. Powell y P. DiMaggio (Ed.) El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, México: Fondo de Cultura Económica.

Heclo, H. (1978). Issue networks and the executive establisbment. En King (ed.) *The new American Political System*. Washington, D.C.

Hogwood, B. y Gunn, L. (1984) Policy Analysis for the Real World. Oxford University Press.

Howlett, M. (2019). "Moving policy implementation theory forward: A multiple streams/critical juncture approach", Public Policy and Administration, Vol. 34, No. 4, pp. 405-430.

Hupe, P., Hill, M. (2006). The Three Action Levels of Governance: Re-framing the Policy Process Beyond the Stages Model. *Handbook of Public Policy*. SAGE Publications. Versión en línea http://www.sagereference.com/hdbk_pubpolicy/Article_n2.html

Lasswell, H. (1956). The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis. College Park, Maryland, Estados Uidos: University of Maryland Press.

Lasswell. H. (1971). The emerging conception of the policy sciences. Policy Sciences 1, 3-14.

Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services.* Russell Sage Foundation. http://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713

Majone, G. & Wildavsky, A. (1979) Implementation as Evolution. In J. Pressman & A. Wildavsky (Ed.), *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland* (pp. 163-180). University of California Press. https://doi.org/10.1525/9780520353497-012

Maynard-Moody y Musheno (2018) Agente del Estado o agente de los ciudadanos. Dos narrativas sobre discrecionalidad. En Dussauge, Cejudo y Pardo (Comps.) Las burocracias a nivel de calle. Una antología. CIDE.

Michel, C. Cejudo, G. y Meza, O. (2024). Lógicas Institucionales que interactúan en la implementación de políticas: El caso de un presupuesto participativo en Cananea, Sonora. En Meza y Moya (Coords.). Procesos de Políticas públicas en gobiernos subnacionales (pp-43-59). IIPPG.

Nederhand, J. Van Der Steen, M. & Van Twist, M. (2019) Boundary spanning strategies for aligning institutional logics: a typology. *Local Government Studies*, 45:2, 219-240, DOI: 10.1080/03003930.2018.1546172

O'Toole, L. J. (1986). Policy Recommendations for Multi-Actor Implementation: An Assessment of the Field. *Journal of Public Policy*, *6*(2), 181–210. http://www.jstor.org/stable/3998344

Pache Anne-Claire, Thornton Patricia H. (2020). Hybridity and institutional logics. In Besharov Marya L., Mitzinneck Bjoern C. (Eds.), *Organizational hybridity: Perspectives, processes, promises. Research in the sociology of organizations* (Vol. 69, pp. 29–52). Bingley: Emerald Publishing Limited.

Peters, G. (2014). "Implementation structures as institutions", Public Policy and Administration, Vol. 0, No. 0, pp. 1-14.

Peters, G. (2015). Prologo. En J. L. M. (Ed.) *Análisis de políticas públicas: Teoría y Casos* (pp. 9-13). El Colegio de México.

Porras, F. (2016). *Gobernanza: límites, propuestas y perspectivas*. Instituto Mora/Contemporánea.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland. University of California Press.

Rhodes, R. A. W. (2015). Recovering the Craft of Public Administration. Public Administration Review,76 (4), 638-647.

Rhodes, R. A. W. (1997). Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability. Open University Press.

Sabatier, P. A., & Mazmanian, D. A. (1981). *The implementation of public policy: A framework of analysis*.

Skocpol, T. (2014). El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. *Revista Cultural de Santander*, Núm. 9, pp. 99-119.

Sorensen, E. y Torfing J. (Edts.) (2007) Introduction: governance network research: towards a second generation. Theories of democratic networks governance (pp. 1-21). Palgrave.

Subirats, J. (2015). Nociones conceptuales de gobernanza, política y administración pública. En FES-ILDIS (Eds.), *El rol del Estado: contribuciones al debate* (pp.121-156). Senplades/FES-ILDIS.

Tang, C., Holmgren, J., & Friis, O. (2021). Why do we need strategy in public management? Institutional logics as strategic resources in public management. *International Public Management Review*, *21*(2).

Thornton, P. H., Ocasio, W., & Lounsbury, M. (2012). *The institutional logics perspective: A new approach to culture, structure, and process*. Oxford University Press.

Thornton, P.H. y William Ocasio, W. (2008). Institutional Logics. En Greenwood R., Oliver, C. Sahlin K., y Sudday, R (Ed.), The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism (pp. 99 - 129). Sage Publications.

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration and Society, 6*(4), 445-488.

Vázquez, L. (2019). *Captura del Estado, Macrocriminalidad y Derechos Humanos.* Flacso México.

El hacinamiento penitenciario como problema público en América Latina: El caso del Estado de México

Recibido: 08 octubre Aceptado: 04 diciembre 2025

Steven Palacios Amorín[1]

Nina Martínez Cruz[2]

Resumen:

El artículo tiene como objetivo realizar una reflexión teórica del hacinamiento penitenciario en América Latina. Para lograr dicho objetivo, el primer apartado se centrará en la revisión del concepto de hacinamiento penitenciario. El segundo apartado, presentará la construcción del hacinamiento penitenciario como problema público tanto desde el punto de vista teórico como práctico. Del mismo modo, este apartado mostrará la evidencia empírica de dicha problemática en América Latina por medio de la información de la base de datos World Prison Brief. Para el caso mexicano se consultará la información elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) como el Censo Nacional de Sistemas Penitenciarios Estatales (CNSIPEE-E), el Censo Nacional de Sistemas Penitenciarios Federales (CNSIPEE-F), y la Encuesta Nacional de Población Privada de Libertad (ENPOL). El siguiente apartado describe las principales medidas implementadas por los gobiernos latinoamericanos para enfrentar el problema del hacinamiento penitenciario. El último apartado, realiza una descripción del caso mexicano resaltando la situación carcelaria del Estado de México cuyos datos muestran el mayor nivel de hacinamiento penitenciario del país. Finalmente, se establecen algunas conclusiones y futuras agendas de investigación.

Palabras clave: Hacinamiento penitenciario, Políticas públicas, Política penitenciaria, Tasa de ocupación, América Latina, Estado de México.

Abstract

This article aims to provide a theoretical reflection on prison overcrowding in Latin America. To achieve this objective, the first section will focus on reviewing the

[1] Estudiante doctoral. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México. Peruana. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6597-1233 Correo-e: stevenhiszap25@outlook.es
[2] Profesora investigadora. Universidad de la Sierra Sur, Instituto de Estudios Municipales. Mexicana. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-7863-261X Correo-e: marcny12@gmail.com

concept of prison overcrowding. The second section will present the construction of prison overcrowding as a public problem from both theoretical and practical perspectives. This section will also present empirical evidence of this problem in Latin America using data from the World Prison Brief database. For Mexico, data compiled by the National Institute of Statistics and Geography (INEGI) will be consulted, including the National Census of State Penitentiary Systems (CNSIPEE-E), the National Census of Federal Penitentiary Systems (CNSIPEE-F), and the National Survey of the Population Deprived of Liberty (ENPOL). The following section describes the main measures implemented by Latin American governments to address the problem of prison overcrowding. The final section describes the Mexican case, highlighting the prison situation in the State of Mexico, whose data shows the highest level of prison overcrowding in the country. Finally, some conclusions and future research agendas are presented.

Key words: Prison overcrowding, Policy, Prison policy, Occupancy rate, Latin America, State of Mexico.

Introducción

El año 2020 significó un reto para los Estados latinoamericanos. La pandemia del COVID-19 develó las múltiples deficiencias de los Estados latinoamericanos para afrontar una situación extraordinaria que demandaba respuestas rápidas y eficientes. Los efectos de la pandemia afectaron diferentes niveles de la esfera social. Sus consecuencias inmediatas fueron percibidas en el campo de la salubridad. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), el número de personas fallecidas desde el inicio de la pandemia ascendió a cerca de 15 millones de personas entre el 2020 y el 2021 (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2024). En este contexto, se evidenció la vulnerabilidad de determinados sectores de la población. Entre dichos sectores resaltó uno que generó gran preocupación por parte de los organismos internacionales y de los gobiernos nacionales: el sector penitenciario.

Las cárceles de América padecen de una de las tasas de mayor hacinamiento a nivel mundial. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) las Américas poseen la mayor cantidad de prisioneros por cada 100 000 habitantes. Así, las Américas poseen la cifra de 379/ 1000 habitantes, superando incluso continentes como África, Europa y Asia. América Latina se sumerge en esta

tendencia de crecimiento experimentando un aumento del 68% durante las últimas dos décadas (UNODC, 2021). En el caso de México, la tasa de ocupación de los centros penitenciarios y centros especializados en el 2017 fue de 91.7 incrementándose al 101.8% para el año 2023. La entidad estatal que concentró la mayor tasa de ocupación fue el Estado de México con 236.8, según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2024a). Ante esta situación surgen las siguientes preguntas: ¿Qué enfoques teóricos exploran el problema del hacinamiento penitenciario en América Latina? y ¿Qué políticas públicas se han implementado en nuestros países como consecuencia de la adopción de uno u otro enfoque por parte de sus respectivos gobiernos?

El presente artículo tiene como ejes las preguntas esbozadas en el párrafo anterior. En ese sentido, el objetivo es reflexionar sobre la problemática del hacinamiento penitenciario en América Latina y México tanto desde una perspectiva teórica como desde la implementación de las políticas públicas. Para lograr el objetivo, el presente trabajo se divide en cuatro apartados. La primera parte introduce al lector en el análisis conceptual del hacinamiento penitenciario. Al respecto, se identifican dos perspectivas acerca del hacinamiento penitenciario que guiarán la implementación de la política pública: hacinamiento como capacidad instalada, y hacinamiento como densidad. Del mismo modo, se ahondará en las causas del hacinamiento penitenciario presentadas por la literatura.

La segunda parte explica la construcción del hacinamiento penitenciario como problema público. En ese sentido, se destaca que todo problema público representa un área de disputa en la arena política. Por un lado, se constituye como problema público desde la perspectiva de los derechos humanos. Por otro, se generan resistencias en aquellos que demandan políticas públicas en materia de seguridad ciudadana. En síntesis, se construyen dos enfoques en torno al hacinamiento penitenciario. Ambos enfoques serán analizados teniendo en cuenta los tres elementos constitutivos inherentes a cualquier política pública: *polity*, *politics* y *policy*. La existencia del hacinamiento penitenciario como problema público se demuestra empíricamente por medio de la información vertida en bases de datos como *World Prison Brief*, el Censo Nacional de Sistemas Penitenciarios Estatales y Federal 2024, y la Encuesta Nacional de Población Privada de Libertad (ENPOL), 2021.

La tercera parte describe las principales políticas públicas implementadas por los Estados latinoamericanos, las cuales se organizan de manera general en cuatro campos: procesal penal, instituciones de perdón, medidas económicas, y construcción y mejora de infraestructura. La cuarta parte se centra en el análisis

del problema del hacinamiento penitenciario en México enfatizando el caso del Estado de México dado que presenta los mayores niveles de hacinamiento en el país. El marco temporal responde a la disponibilidad de la base de datos creada por *World Prison Brief* y el CNSIPEE-F, México. Finalmente, se esbozan conclusiones extraídas del análisis realizado a lo largo del presente trabajo y se presentan algunas futuras agendas de investigación en este campo de estudio.

Hacinamiento penitenciario: la problemática en torno a su conceptualización

Este primer acápite tiene por objetivo la conceptualización del fenómeno del hacinamiento penitenciario desde las diferentes perspectivas bajo las cuales ha sido abordado. Para Bardach (1998) la definición del problema es un paso crucial en todo análisis de políticas públicas. Por ende, señala que es necesario "repetir este paso una y otra vez" (Bardach, 1998, p. 23). En la misma línea, Rochefort y Cobb (1994) señalan que la definición del problema es de suma importancia dado que representa no solo la postura política que los tomadores de decisiones asumen frente al fenómeno, sino que también condiciona la propuesta de solución. Dada la importancia resaltada por la literatura en la definición del problema es necesario responder ¿Qué entendemos por hacinamiento penitenciario?

Perspectivas teórico-conceptuales sobre el hacinamiento penitenciario

El hacinamiento penitenciario es un problema de la realidad social y política de América Latina. No obstante, no existe un consenso en torno a su definición ni en cuanto a su medición (Ariza y Torres, 2019). La falta de una definición precisa no impide que los gobiernos hayan implementado múltiples propuestas para afrontar dicha problemática. De manera general, la literatura define el hacinamiento penitenciario como la situación en la cual las instalaciones carcelarias no poseen la infraestructura para albergar a determinada cantidad de población reclusa. En otras palabras, esta definición establece una relación numérica entre capacidad de alojamiento y el número de personas privadas de libertad (Ariza y Torres, 2019).

Carranza (2012) menciona los cuatro conceptos establecidos en torno al hacinamiento penitenciario. En primer lugar, señala el concepto de densidad penitenciaria, el cual establece una relación entre la capacidad oficial de albergue que posee una instalación penitenciaria y el número de personas que alojan dichas instalaciones. De ese modo, la densidad penitenciaria se calcula dividiendo el número de personas alojadas entre el número de cupos disponibles, multiplicando el resultado por 100. En el plano empírico, los resultados que arroja la fórmula de la densidad determinará los otros conceptos. Así, si los resultados son mayores a

100, el concepto usado es el de sobrepoblación penitenciaria; mientras que, si la densidad supera el valor de 120 se denomina sobrepoblación crítica. Precisamente, el cuarto concepto que es hacinamiento penitenciario se usa como sinónimo de sobrepoblación crítica.

En la misma línea, Ariza y Torres (2019) distinguen el concepto de hacinamiento bajo dos perspectivas: a) como capacidad instalada, y b) como densidad. El primer concepto se refiere a la relación entre la capacidad de las instalaciones y el número de reclusos. Un aspecto importante en esta relación es que por lo general la capacidad de las instalaciones tiende a ser una constante, mientras que el número de reclusos posee una tendencia hacia el aumento. De ello, deriva inevitablemente el problema del hacinamiento. El segundo concepto se fundamenta en la importancia de la disponibilidad y necesidad de acceso que deben tener los reclusos a otros espacios más allá de sus celdas. De esa manera, el espacio que cada recluso debe poseer en metros cuadrados debe incluir espacios como aulas, lugares deportivos, etc.

Frente a la imprecisión de los conceptos mencionados existe en la actualidad una mayor tendencia al uso del término "sobreocupación". En el caso europeo la medición de la sobreocupación se da por "la relación entre el número de presos y el número de lugares disponibles, expresado como número de reclusos por cada 100 plazas disponibles". Un ejemplo de lo mencionado se aprecia en España que posee una tasa de criminalidad baja; sin embargo, para el 2019 registraba una de las tasas de encarcelamiento más altas de Europa (García-Guerrero, 2020, p. 99). Cabe señalar que el hacinamiento penitenciario no debe ser medido como el número total de población en prisión, la tasa de criminalidad (tasa de delitos por cada 100 000 habitantes), ni con la tasa de población penitenciaria, la cual se refiere al número de personas encarceladas como proporción de su población total (Mauer, 2017). Si bien, todos estos indicadores son importantes para el análisis de la situación penitenciaria de un país, no toman en cuenta las condiciones carcelarias de la población en prisión. Como se apreciará más adelante, México es uno de los países de América Latina que mide el problema del hacinamiento bajo el término tasa de ocupación (INEGI, 2024a)

Causas del hacinamiento penitenciario

Rochefort y Cobb (1994) afirman que la formulación de las políticas públicas debe ser comprendida bajo la óptica sobre la cual se perciben los problemas sin dejar de lado las cualidades que la definen. Ello, conlleva a la necesidad de presentar cómo la literatura entiende el surgimiento del problema del hacinamiento

penitenciario; dado que, el énfasis puesto en una determinada percepción del problema (causas) ha condicionado la implementación de las políticas públicas como forma de solución al problema.

En primer lugar, hay que resaltar que el hacinamiento penitenciario se constituye como un problema de naturaleza multicausal (Osorno, 2020). Por ende, las causas del hacinamiento penitenciario no deben ser explicadas por problemas o limitaciones de infraestructura (Chaiña-Durán, 2024), sino que también se deben tomar en cuenta factores de nivel macro. Entre estos factores podemos mencionar la tasa de criminalidad, la corrupción, las prácticas de justicia penal, y factores de índole económico. Además, se deben tomar en cuenta factores políticos como la eficacia y la estabilidad gubernamental (Limoncelli, Mellow y Na, 2020). Precisamente, la aplicación de modelos econométricos demuestra que la eficacia gubernamental se asocia de manera indirecta con el hacinamiento penitenciario (Limoncelli *et al.*, 2020). Ello, implica que mayores niveles de eficacia en el ejercicio del gobierno se relacionan con menores índices de hacinamiento penitenciario.

Para Mariño (2007) el problema del hacinamiento penitenciario tiene como causa principal la sobrecriminalización, la cual es originada como resultado de una "estrategia de control social" (Mariño, 2007, p. 134) que se expresa por medio de diferentes mecanismos como el exceso de prisión preventiva, el incumplimiento del debido proceso, la rigurosidad de la ley en casos de delitos menores, o en la incapacidad de asegurar una correcta defensa técnica por parte de los acusados. Todo ello conlleva a una "sobreprisionalización" resultado de un contexto de represión que no resuelve los conflictos, sino que tiende a la segregación cuyo objetivo es la "neutralización de los individuos" (Mariño, 2007, p. 140).

Fondevila (2017) afirma que, los últimos años, América Latina combatió el aumento de las tasas de criminalidad con una política de encarcelamiento masivo que produce hacinamiento. El término encarcelamiento masivo fue "acuñado por la Sociología para analizar el enorme incremento de la población penitenciaria en los Estados Unidos entre 1972 y 2010, así como en otros países principalmente occidentales" (Ariza y Torres, 2019, p. 242). No obstante, Ariza y Torres (2019) enuncian que es difícil hablar de encarcelamiento masivo en América Latina, pese al crecimiento sostenido de las tasas de encarcelamiento. En el mismo sentido, Carranza (2012) afirma que el crecimiento acelerado de las tasas de encierro se debe a la presencia de un mayor uso de la justicia penal, incluso cuando las tasas de criminalidad se mantienen estables o en descenso.

Una síntesis sobre las causas del hacinamiento penitenciario se encuentra en Rodríguez (2015). Un primer factor que contribuye al hacinamiento penitenciario es la ineficiencia del Poder Judicial. De esa manera, se resaltan los mismos elementos propuestos por Mariño (2007). Un segundo elemento enfatiza el predominio de políticas de justicia punitivas y el abuso del encarcelamiento. De ese modo, también se corrobora el uso excesivo de la pena privativa de la libertad. En tercer lugar, se menciona el uso indiscriminado de la figura jurídica de la detención preventiva, la cual se convierte en causa de hacinamiento cuando excede sus propósitos originales dilatando los juicios y sentencias. Ello, va de la mano con una cuarta causa: los marcos institucionales en América Latina brindan pocas medidas que puedan sustituir el encarcelamiento (Rodríguez, 2015).

Un quinto elemento es la falta de un sistema de representación que evite dilatar los periodos de juicio. En este punto, existe una asimetría en el acceso a la justicia determinada por factores socioeconómicos. El sexto factor que contribuye al hacinamiento es la falta de programas que faciliten la reinserción social de ex reclusos. De ese modo, no se puede evitar la reincidencia de delitos, lo cual también aumenta el número de reos. En séptimo lugar, tampoco existen programas que permitan una libertad anticipada para descongestionar las cárceles. Finalmente, un factor es la deficiencia en la infraestructura carcelaria de los diferentes países de América Latina. Todos estos factores (en mayor o menor grado) han contribuido a generar problemas de hacinamiento penitenciario, los cuales se reflejan en las estadísticas de los diferentes países de la región.

En general, las causas del hacinamiento penitenciario son múltiples. Por lo tanto, no solo se deben analizar factores técnicos o logísticos, sino también de índole social, política y económica. Si bien, no todos los factores inciden directamente en la problemática de estudio, algunos sí poseen un efecto indirecto importante a nivel carcelario. Un ejemplo es el efecto de la distribución de los ingresos dado que, afecta a otras variables como el desempleo y el nivel de educación. Los estudios demuestran que existe una correlación significativa entre mayor desigualdad de ingresos y mayores tasas de homicidios en la región (Carranza, 2012). En síntesis, el hacinamiento penitenciario se erige como un problema cuyas políticas públicas deben ser elaboradas desde un análisis interdisciplinario.

El problema del hacinamiento penitenciario: los datos empíricos en América Latina

En este acápite se demostrará empíricamente la existencia del hacinamiento penitenciario. Para ello, se usará la base de datos *World Prison Brief data*

elaborada por el *Institute of Crime & Justice Policy Research* (ICPR) y la *Birkbeck, University of London*. La base de datos mencionada posee información de la población total carcelaria, de la tasa de población carcelaria, y de la tasa de ocupación entre los años 2000 y 2025 para más de 180 países. La base de datos *World Prison Brief* posee información completa para los países latinoamericanos hasta el año 2020 por lo cual se consignan los datos hasta ese año. Para fines del presente trabajo, solo se usará la data correspondiente a América Latina, la cual incluye 18 países de la región.

En el anexo 1 se presenta las cifras (en miles) correspondientes al total de la población carcelaria entre los años mencionados. El anexo 2 muestra la tasa de población carcelaria, la cual coincide con el concepto de densidad penitenciaria. Por su parte, la tabla 1 presenta la tasa de ocupación. Con respecto a los datos consignados en el anexo, se aprecia que países como Brasil, México, y Colombia poseen la mayor cantidad de población reclusa con respecto a sus pares en la región. Ello, no es inusual dado que los tres países son los más poblados de América Latina según datos del Banco Mundial [BM], (2025). El anexo 2 también muestra una tendencia ascendente de la tasa de población carcelaria en los países de estudio (Figura 1).

Lo evidente en el total de la población total de reclusos de un país de acorde al número total de su población pierde sentido cuando se observa el anexo 2. En esta tabla se aprecia que no necesariamente los países con mayor número de población presentan las mayores tasas de población carcelaria en América Latina. De ese modo, países como Brasil (381%) o México (169%) dejan de tener los valores más altos de la región. En contraparte, países como Argentina (233%), Uruguay (372%) o Panamá (416%) adquieren mayor relevancia cuando se mide la tasa de población carcelaria. No obstante, el país que registra la mayor cantidad de personas encarceladas por el número de habitantes del país es El Salvador (572%).

El crecimiento de la tasa de población carcelaria en El Salvador es consecuencia de la implementación de la política criminal de "mano dura" contra las maras impuesta por el presidente Nayib Bukele. Según datos de World Prison Brief la población penitenciaria en El Salvador ascendió a 109 512 reclusos para el año 2024. Esto implica que la población en situación de cárcel casi se triplicó durante los últimos cuatro años. Según Pantaleón (2024) las políticas públicas de seguridad implementadas en El Salvador destinadas al fracaso porque no buscan resolver los problemas principales que ocasionan la proliferación de pandillas en ese país. No obstante, dichas medidas gozan de popularidad entre la ciudadanía. Para González (2024) el éxito de la estrategia de seguridad del presidente Bukele reside en el

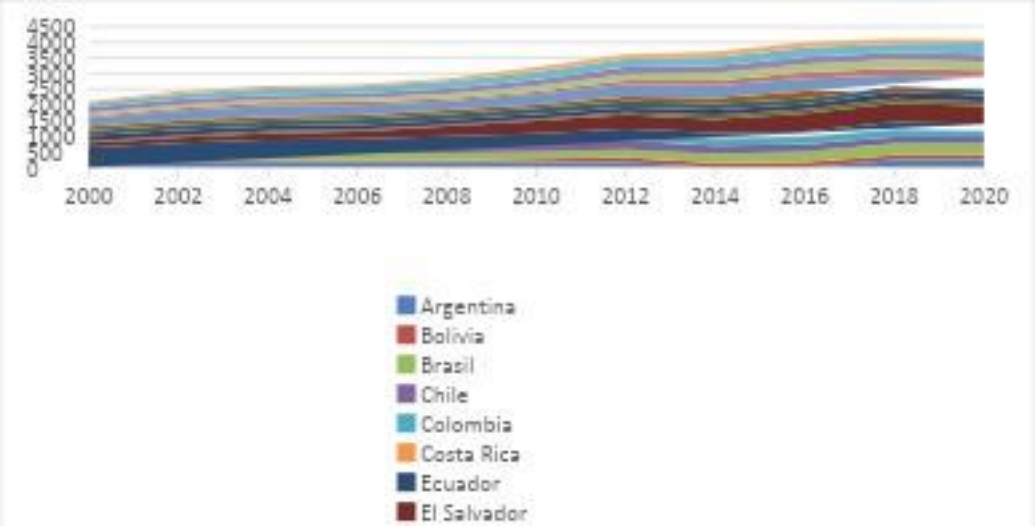
fracaso de las políticas de seguridad de los gobiernos anteriores. También señala que, – a pesar de evidenciarse una reducción de las tasas de homicidios y victimización – la política criminal de Bukele atenta contra la democracia.

Tabla 1. Tasa de densidad carcelaria en América Latina (2024)

PAÍS	2024	PAÍS	2024
ARGENTINA	118.5	Honduras	150
BOLIVIA	287.8	México	104.6
BRASIL	131.7	Nicaragua	177.6
CHILE	91.3	Panamá	163.1
COLOMBIA	124.3	Paraguay	171.6
COSTA RICA	120.4	Perú	231.4
ECUADOR	111.8	República Dominicana	161
EL SALVADOR	162.8	Uruguay	130.1
GUATEMALA	299.4	Venezuela	163.8

Fuente: elaboración propia con base en *World Prison Brief data.*

Figura 1. Tendencia de la tasa de población carcelaria en América Latina (2000-2020)



Fuente: elaboración propia con base en *World Prison Brief data.*

El anexo 1 muestra la densidad carcelaria para el año 2024. Según la clasificación propuesta por ILANUD a excepción de Chile (91) todos los países de América Latina padecen sobrepoblación penitenciaria (valor > 100). También se observa que 15 de los 18 países superan el valor de 120 por lo que son considerados países con problemas de sobrepoblación crítica. En ese sentido, se puede inferir que las condiciones carcelarias en América Latina no cumplen con los estándares que demandan los organismos internacionales en materia de preservación de derechos humanos. La evidencia empírica demuestra la existencia de un problema que demanda la solución por parte de los gobiernos latinoamericanos. En ese sentido, el primer paso es reconocer el hacinamiento penitenciario como un problema público que requiere la implementación de políticas públicas para su solución.

El hacinamiento penitenciario como problema público

Lo mostrado en el acápite anterior demuestra empíricamente la existencia de un problema a nivel penitenciario; no obstante, cabría preguntarse si esto se constituye como un problema de carácter público. Antes de responder esta pregunta es necesario ver qué se entiende por público, pues como señala Parsons (2013, p.36) "El punto de partida en el debate sobre las políticas públicas debe ser el análisis acerca de lo que se entiende por "lo público" y el recuento del desarrollo de este concepto en la teoría y en la práctica".

Para Aguilar (1993, p. 26), lo público (también lo denomina ámbito público, esfera pública, vida pública) posee como función principal la mediación entre "estado y sociedad, entre política y economía, entre la constitución política y la constitución real de una sociedad, entre la norma general y los intereses y necesidades". Dado que lo público concierne a la mediación entre los elementos señalados por Aguilar (1993), se puede inferir que lo público implica una determinada regulación o participación por parte de algún agente (gubernamental o social) sobre la actividad humana (Parsons, 2013, p. 37).

Para Cabrero (2000, p. 193) "lo público de las políticas significa el encuentro de la racionalidad estatal con la voluntad social". La pregunta es ¿en qué momento o bajo qué circunstancias lo público se convierte en un problema que merece atención gubernamental? Como señala Lasswell (1970) la ciencia de las políticas públicas se orienta en función de los problemas. En ese sentido, la política pública tiene como objetivo la explicación y resolución de problemas públicos. Subirats (2014) sostiene que un problema público puede ser definido como una situación no deseable que tiene solución y que compite por la atención en la arena de toma de

decisiones estatales. Esta definición conlleva a dos puntos importantes: ¿Cómo y quiénes definen qué es el problema? y ¿cómo las diferentes posturas pugnan por prevalecer como la solución idónea al problema público?

Con respecto a la primera pregunta, la literatura señala que existen ciertos elementos comunes que influyen en la definición de un problema público. Por un lado, Aguilar (1993, p. 57) sostiene que los "problemas públicos no son independientes de las valoraciones y las perspectivas de los ciudadanos y sus organizaciones". En el mismo sentido, Rochefort y Cobb (1994) mencionan que la formulación del problema se asocia con valores culturales, defensa de grupos de interés, etc. Del mismo modo, Rochefort y Cobb (1994) demuestran que un problema puede tener diferentes propuestas de solución bajo distintos enfoques. Esto enlaza con la segunda pregunta, pues como señalan los autores la definición de un problema genera disputas en torno a la importancia social del problema en cuestión. Efectivamente, como afirma Bardach (1998) la definición del problema no es percibido de manera similar por todos los actores o grupos involucrados.

Hacinamiento penitenciario como problema público: un enfoque desde los Derechos Humanos

Teniendo en cuenta lo mencionado, cabe preguntarse ¿qué factores o condiciones conllevan a considerar el hacinamiento penitenciario como un problema público? ¿En qué momento la mejora de la situación carcelaria se convirtió en una demanda pública? En este punto, debe tenerse en cuenta el desarrollo que han tenido los derechos humanos durante el siglo XX no solo por medio de la creación de instituciones, sino también de una serie de documentos que buscan que los Estados adscritos a estos convenios internacionales respeten y garanticen los derechos de sus ciudadanos. Estos derechos son extendidos al ámbito carcelario donde la privación de la libertad no es un factor que exima las responsabilidades estatales de garantía de los derechos.

Como lo señala el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o [CIDH] (2011) el hacinamiento penitenciario es solo uno de los problemas que aquejan a la población penitenciaria. Así, de manera conjunta se presentan problemas como las deficiencias en las condiciones de los reclusos, la violencia carcelaria, la tortura, falta de programas laborales y educativos, corrupción en la gestión penitenciaria, etc. El informe afirma que el correcto funcionamiento del sistema penitenciario es "un aspecto necesario para garantizar la seguridad de la ciudadanía y la buena administración de la justicia" (CIDH, 2011, p.4). Pero, ¿cómo

la CIDH puede garantizar el cumplimiento de un sistema penitenciario justo por parte de los diferentes países de la región?

Según el artículo 46º del informe de la CIDH (2011) todos los países integrantes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos asumen "obligaciones generales de respeto y garantía". Dichas obligaciones son vinculantes para los Estados miembros, por lo cual asumen un "mayor nivel de compromiso" en el manejo de la población reclusa. De ese modo, queda establecido que la CIDH exige que los Estados miembros garanticen los derechos de sus ciudadanos en calidad de reclusos de los diferentes establecimientos penitenciarios. En ese sentido, se resalta que las personas reclusas no están privadas de los diferentes atributos que caracterizan a la persona humana. Por ende, sus derechos no pueden ser disminuidos o limitados por el ejercicio del poder público.

Partiendo de lo señalado en el marco jurídico internacional y, dado los compromisos internacionales que poseen los países latinoamericanos no debe extrañarnos que las políticas carcelarias contra el hacinamiento sean parte de la agenda pública de nuestros gobiernos. Por un lado, se busca promover la defensa de los derechos humanos en concordancia con el derecho internacional. Por otro, se cumplen las obligaciones políticas contraídas como parte integrante de los organismos internacionales. De ese modo, se configura la importancia de la defensa de los derechos a nivel penitenciario como parte de la agenda pública. No obstante, su constitución como problema público no se encuentra ajena a la dinámica *polity-politics-policy* presente en los diferentes Estados que conforman la región.

El hacinamiento penitenciario como problema público: la relación *polity – politics – policy*

Lo mencionado en el acápite anterior configura el problema público como resultado de las obligaciones que asumen los Estados en materia de derecho internacional. Específicamente, en el aspecto de los derechos humanos. Por ende, la implementación de las políticas públicas expresa dicho enfoque. En ese sentido lo que prevalece es una política criminal garantista. Así, bajo este enfoque las políticas públicas deben "ser el resultado de una política de Estado que demarque el reconocimiento y efectividad de los derechos consagrados en su Constitución y en los diferentes instrumentos internacionales que ha suscrito y frente a los cuales se encuentra obligado" (Mariño, 2007, p. 107).

Bajo este concepto, las *policies* implementadas para combatir el hacinamiento penitenciario son el resultado de la suma de ambos factores. No obstante, la

formulación del problema público adquiere mayor complejidad cuando se toma en cuenta no solo el marco jurídico internacional, sino también la participación de determinados actores políticos que forman parte del proceso de toma de decisiones. En ese sentido, el hacinamiento penitenciario se configura como problema público cuando tanto la normativa nacional como los actores políticos acatan el marco jurídico internacional sobre derechos humanos. Esto impulsa que los actores tomen acciones en esta dirección. Entre estos elementos podemos mencionar la presencia de una ideología liberal o de gobiernos con mayor tendencia a la cooperación internacional. De lo contrario, el hacinamiento penitenciario bajo una lógica de defensa de los derechos humanos no será una prioridad de gobierno.

El presente trabajo plantea el hacinamiento penitenciario como problema público analizado desde una perspectiva política la cual puede ser asumir dos vertientes. Por un lado, el marco jurídico nacional (*polity*) puede verse constreñido por el marco jurídico internacional generando que los actores políticos (*politics*) adopten posturas pro derechos humanos. Por ende, el hacinamiento penitenciario se constituye como un problema dentro de la agenda pública que se expresa en la elaboración de política públicas (*policies*) que buscan reducir el hacinamiento penitenciario. En esta vertiente es necesario resaltar que los organismos internacionales dotan de legitimidad tanto a los gobiernos como a los actores políticos (Gutiérrez-Solana, 2010). Así, ir en la misma línea de los organismos internacionales genera bajos costos para los diferentes Estados. Esta vertiente se puede identificar en la mayoría de países de América Latina que buscan combatir el hacinamiento penitenciario a pesar que no se constituye como una demanda ciudadana.

La segunda vertiente concibe el hacinamiento penitenciario como consecuencia de las demandas de la ciudadanía en temas de seguridad y control. Por ende, las normas internacionales no ejercen la misma presión sobre las normas nacionales (*polity*). Así, los actores políticos (*politics*) privilegian demandas nacionales en materia de seguridad. Por lo tanto, el hacinamiento penitenciario es visto como una consecuencia directa de la implementación de la política pública (*policies*). En este tipo de concepción del problema público, los costos políticos tienden a ser mayores, ya que se desacatan las condiciones globales que legitiman el sistema internacional tanto a nivel de valores como de modalidades de acción (Coicaud, 2001).

En síntesis, la caracterización del hacinamiento penitenciario como problema público es ante todo un problema político que se inserta dentro de la

predominancia de un conjunto de normas de derechos humanos que se rigen por organismos internacionales. No obstante, la obligatoriedad en el cumplimiento de la norma internacional depende no solo de la adscripción de los países a dichos organismos, sino que también está determinado por los elementos que conforman la *politics*. En ese sentido, los resultados de las políticas públicas se ven influenciados por elementos como la ideología, el contexto político, la organización partidista, etc. Todo ello puede determinar la aplicación o no de soluciones estatales frente al fenómeno del hacinamiento. Como lo señalan Rochefort y Cobb (1994) la identificación del problema puede estar determinado por intereses o valores. En el caso del hacinamiento penitenciario suele primar una orientación moral o criminal sin que ambas sean necesariamente excluyentes. Tras sustentar la existencia del hacinamiento penitenciario como problema público, se pasará a describir las principales propuestas de solución implementadas por los Estados frente a esta problemática en América Latina.

¿Qué medidas adoptan los gobiernos frente al problema del hacinamiento penitenciario en América Latina?

En este acápite se identificarán las principales medidas adoptadas por los países latinoamericanos. Si bien, algunos países difieren en las medidas adoptadas con respecto a los demás países de la región (ya sea en la naturaleza de la medida o en su intensidad) casi todos los países adoptan las mismas "soluciones". De esa manera, se presentarán las soluciones más comunes que implementan los gobiernos latinoamericanos como respuesta estatal frente al problema de hacinamiento penitenciario. Del mismo modo, se presentará una propuesta vigente en el debate actual cuya característica principal radica en ser una opción al margen del ejercicio del derecho penal: la Política Criminal Alternativa (PCA)

Implementación de las políticas públicas en América Latina

Se identificaron cuatro ámbitos en la implementación de políticas públicas en América Latina: procesal penal, instituciones de perdón, medidas económicas, e infraestructura (Tabla 2). Las aplicaciones de estas medidas no son excluyentes en la política latinoamericana. Incluso, durante la pandemia del COVID-19 muchos países las implementaron de manera conjunta a fin de aplacar el problema del contagio a nivel carcelario. En Perú, la Defensoría del Pueblo mediante el Informe Especial Nº 08-2020-DP recomendó acciones como la concesión de gracias presidenciales, reformas normativas, en incluso el uso de vigilancia electrónica (Defensoría del Pueblo, 2020).

En primer lugar, muchos países implementaron reformas en el ámbito penal, sobre todo de carácter procesal (Tocora, 2005; Taboga, 2022). Por un lado, estas reformas buscan mejorar los procesos de justicia penal para evitar extender el periodo de los juicios. Por otro lado, las reformas establecen medidas sustitutivas a la prisión efectiva como son la libertad condicional, el arresto domiciliario, el trabajo comunitario, etc. Las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio) plantean este tipo de medidas como forma de reducir el hacinamiento penitenciario. Precisamente, los estudios comparados demuestran que los países que implementan medidas de sentencias alternativas poseen mayor éxito en la reducción del hacinamiento penitenciario (Aebi & Cocco, 2023; Andrews & Bonta, 2023).

A diferencia del primer grupo de medidas, cuya implementación es consecuencia de un proceso de deliberación de diversos actores, el segundo grupo (instituciones de perdón) dependen de la discrecionalidad, sobre todo en lo referente al uso de las prerrogativas presidenciales del indulto y la conmutación de pena. Como señala Carracedo (2017) una de las razones que justifica la permanencia del indulto como institución se sustenta en su capacidad para corregir el problema de la sobrepoblación penitenciaria. Del mismo modo, la conmutación de pena (entendida como el cambio de la pena establecida por una más benigna) también se ha utilizado como mecanismo para reducir el hacinamiento penitenciario.

Tabla 2. Campos de implementación de las políticas públicas penitenciarias en América Latina

CAMPO DE IMPLEMENTACIÓN	MEDIDAS
PROCESAL PENAL	• Medidas sustitutivas del encierro (libertad condicional, arresto domiciliario, trabajo comunitario, libertad anticipada, reducción del tiempo de condena)
INSTITUCIONES DE PERDÓN	• Gracias presidenciales (indulto y conmutaciones de pena) • Amnistías
ECONÓMICA	• Privatización de cárceles
INFRAESTRUCTURA	• Construcción de cárceles

Fuente: elaboración propia con base en la revisión de la literatura (Carracedo, 2017; Carranza, 2012; Tocora, 2005; Taboga, 2022).

El uso de las gracias presidenciales como factor para reducir el hacinamiento penitenciario es usado frecuentemente en países como Bolivia, Brasil o Perú (Pastor, 2019). Ello, también denota la permisibilidad y la fortaleza que poseen los presidentes para ejercer tal poder presidencial (Palacios, 2021). Durante la pandemia del COVID-19, la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, convocó a los gobiernos a implementar medidas que protejan la salud de la población en calidad de reclusión, ante la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia. En ese contexto, sostuvo que la superpoblación y el hacinamiento penitenciario dificultaban acatar medidas de prevención como la separación física y el autoaislamiento. Sus declaraciones generaron un efecto en cadena que conllevó a los gobiernos a implementar el uso de las gracias presidenciales como un "acto de salubridad" para combatir el hacinamiento penitenciario en la región (Palacios, 2020).

Las estadísticas presentadas muestran que, la concesión de gracias presidenciales durante el contexto de la pandemia no mejoró la situación carcelaria en América Latina. Como se aprecia en el anexo 1, algunos países incluso aumentaron sus poblaciones de reclusos durante el año 2020. Las tasas de población carcelaria tampoco mostraron mejoría en sus estadísticos. La pandemia se convirtió en una situación extraordinaria; sin embargo, surge una interrogante ¿por qué la concesión masiva de gracias presidenciales no generó durante la pandemia una reducción drástica de los niveles de hacinamiento en la región? La respuesta se debe a que las gracias presidenciales otorgadas durante este periodo fueron motivadas por fines humanitarios. Los beneficiarios fueron una población especifica que representa un porcentaje minoritario de la población reclusa: personas de la tercera edad, personas con enfermedades terminales, y personas con enfermedades mentales.

Otra medida correspondiente al segundo grupo son las amnistías. A diferencia del indulto o la conmutación de pena, las amnistías suelen recaer en reclusos sentenciados por delitos políticos o en contextos de justicia transicional (Carracedo, 2017, p. 85). Además, es por lo general una atribución del Poder Legislativo, por lo cual su concesión requiere de un proceso deliberativo al interior del parlamento. Dado que la población sobre la que recae dicha prerrogativa del perdón también es minoritaria, no tiene efectos sobre el hacinamiento penitenciario. Frente a la concesión del perdón, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sostiene que estas medidas no constituyen soluciones efectivas al problema del hacinamiento porque la población objetivo representa un porcentaje menor de la población penitenciaria. No obstante, la CIDH

recomienda el uso en contextos extraordinarios. En otras palabras, si bien las gracias presidenciales son estrategias de efecto inmediato sobre la densidad penitenciaria, ninguno de sus mecanismos logra reducir a largo plazo el problema del hacinamiento (Rodríguez, 2015).

Un tercer grupo de medidas se implementan por motivos económicos. El hacinamiento penitenciario también se relaciona con una mayor presión presupuestaria del Estado (Carracedo, 2017). Una de las medidas que ha tenido mayor interés – y debate – en los últimos años se refiere a la privatización del sistema carcelario. En países como México se instauró un esquema de asociación público-privado (Zaldívar y González, 2020). En otros países, como Colombia, la propuesta privatizadora no ha tenido el efecto esperado (Bernal y Reed, 2006, p. 65). En su análisis del caso chileno, Arriagada (2012) demuestra que la privatización de las cárceles no posee mejores resultados que la administración estatal. Tampoco brinda mejores beneficios en términos de reinserción social.

Finalmente encontramos una de las medidas más privilegiadas por los tomadores de decisiones en el ámbito penitenciario: la construcción de nuevos establecimientos de reclusión. Para teóricos como Mathiesen (2005) la creación de nuevas cárceles tampoco constituye una medida efectiva. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011, p. 177) señala que la creación de nuevos espacios carcelarios "es una medida esencial para combatir el hacinamiento y adecuar los sistemas penitenciarios a necesidades presentes; sin embargo, esta sola medida no representa una solución sostenible en el tiempo".

En resumen, América Latina implementó la mayoría de "soluciones" al problema penitenciario. No obstante, no se atienden los principales factores que originan este problema: dependencia de la prisión preventiva, acceso limitado a la representación legal, y el uso limitado de medidas no privativas de la libertad (MacDonald, 2018). Estas soluciones se encuentran tanto en documentos oficiales de instituciones internacionales (*United Nations Office on Drugs and Crime*, 2013) como en publicaciones académicas (Albrecht, 2012). No obstante, las medidas no logran menguar el problema. En primer lugar, los gobiernos no tienen la capacidad para abordar el hacinamiento penitenciario en su dimensión real: como un fenómeno multicausal que requiere de estrategias multidisciplinarias e integrales (Rodríguez, 2015, p. 29). En segundo lugar, la formulación del problema se constituye como un espacio de conflicto político (Rochefort y Cobb, 1994). En este caso, la implementación también se conformó como espacio de conflicto. Por un lado, se aboga por los derechos de las personas privadas de libertad. Por otro, se apuesta por una política pública orientada a la seguridad ciudadana. Entre ambas

posturas, el hacinamiento penitenciario se perfila como un problema de intereses contrapuestos.

El hacinamiento penitenciario en el Estado de México

México es uno de los países que presenta mayor cantidad de población carcelaria (238 109) solo por debajo de Brasil (888 791) (WPB, 2025). En lo que respecta a la tasa de población carcelaria, México se encuentra por debajo de la media (256) con un valor de 169. Del mismo modo, la densidad penitenciaria alcanza el valor de 104.6 que se encuentra por debajo de la media en la región (153.33) para el año 2024. No obstante, esto no implica que no presente problemas de sobrepoblación penitenciaria. Lo más preocupante es que la tasa de densidad carcelaria en algunos Estados mexicanos sobrepasa los niveles de la media en América Latina. Es el caso del Estado de México. Este último posee la mayor cantidad de centros penitenciarios del país: una cárcel federal, 21 cárceles estatales, y un centro especializado de atención a menores. Aun así, presenta la tasa de densidad carcelaria más alta del país.

El sistema penitenciario mexicano se basa en el artículo 18º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el cual establece los objetivos y los principios que promueven los "medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir (…)". El 18 de junio del 2008 fue publicada la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia que dio origen al Nuevo Sistema de Justicia Penal. Este nuevo sistema propone medios alternativos para la solución de controversias, como el acuerdo reparatorio y la suspensión condicional del proceso, así como forma de terminación anticipada.

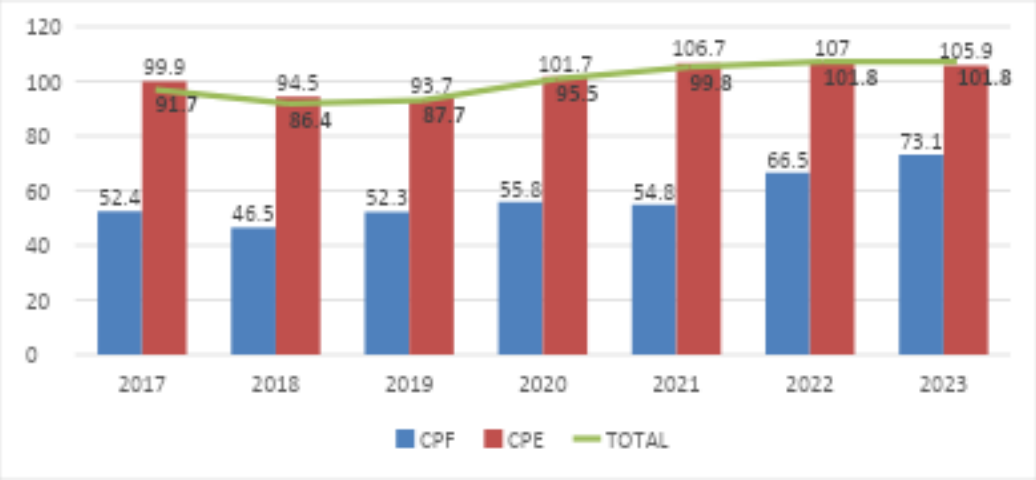
La finalidad del sistema es garantizar un mejor desempeño de las instituciones involucradas en el proceso de justicia penal a través de la despresurización de las cargas de trabajo, la promoción de la transparencia, el combate efectivo a la impunidad y la impartición de justicia. Con la reforma se incorporaron dos leyes: el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) y la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP). Los demás ordenamientos legales sobre los cuales se organiza el sistema penal mexicano son las leyes conformadas por el Código Penal Federal (INEGI, 2017).

La información sobre la situación carcelaria del Estado de México se generó a partir del análisis de los datos recopilados por el Censo Nacional de Sistemas Penitenciario Federal y Estatales 2024, y la ENPOL (2021), documentos elaborados por el INEGI. Un punto importante a destacar es que México usa el término tasa de

ocupación – mas no densidad penitenciaria – para medir la sobrepoblación penitenciaria. Según el CNSIPEE-F "la tasa de ocupación en centros penitenciarios y centros especializados se calcula al dividir la cantidad de las personas privadas de la libertad/ internadas entre el número de espacios por cien" (INEGI, 2024a, p. 16). Los espacios denominados como capacidad instalada se miden en número de camas útiles con los que cuentan los centros penitenciarios para las personas con sentencia de primera instancia y/ o sentencia definitiva (INEGI, 2024a).

Los datos muestran que la problemática del hacinamiento penitenciario se propagó en México. La tasa de ocupación de los centros penitenciarios y centros especializados en el 2017 fue de 91.7% e incrementó a 101.8 para el año 2023 (Figura 2). Se reportó una tasa de ocupación de 73.1% en los centros penitenciarios federales y 105.9 en los centros penitenciarios estatales. La entidad que concentró la mayor tasa de ocupación fue el Estado de México con un valor de 236.8, seguido de los estados de Nayarit (213.5) y Durango (158.2) (tabla 3). La sobrepoblación es un punto crítico que se replica en la mayoría de las cárceles estatales del país (Comisión Nacional de Derechos Humanos [CNDH], 2024). La CNDH reconoce que un factor que incide en la persistencia de la sobrepoblación en las cárceles es la política punitivista que existe en México. La CNDH advierte y reitera sobre los graves riesgos que conlleva el uso excesivo de la prisión preventiva y del aumento del catálogo de delitos que merecen prisión preventiva en México.

Figura 2. Tendencia de la Tasa de ocupación de los centros penitenciarios y centros especializados en México (2017-2023)



Fuente: elaboración propia con base datos de INEGI, CNSIPEE y CNSIPEF, 2024.

Los efectos de la aplicación de una política punitiva no controlada denunciada por la CNDH se aprecian en el total de personas procesadas que forman parte la población carcelaria. Los censos nacionales de sistemas penitenciarios en los ámbitos estatal y federal registran que para el año 2023 – de acuerdo con el estatus jurídico de las personas privadas de la libertad / internadas – 86 984 se encontraban sin sentencia, 17 202 tenían sentencia no definitiva y 125 281 contaron con sentencia definitiva. Esto implica que, en promedio, 37.3 % de las personas privadas de la libertad/internadas en 2023 no poseen sentencia. Del total de procesados, un 44.5% poseía el estatus de prisión preventiva oficiosa, mientras que 32.5% se encontraba en prisión preventiva justificada. El resto se encontraba bajo la categoría de otros supuesto jurídicos (3.5%) o no tenían un estatus jurídico identificado (19.7%).

En lo que respecta a infraestructura penitenciaria, el año 2023 registró un total de 331 centros: 14 centros penitenciarios federales (CPF), 266 centros penitenciarios estatales y 51 centros especializados (Anexo 3). De acuerdo con la CNDH, al mes de junio de 2024, 124 de los centros de la república mexicana presentan sobrepoblación. Tomando en cuenta la población con respecto a la capacidad instalada reportada se tiene un excedente de 8,750 personas privadas de libertad. Al respecto, el Estado de México, Ciudad de México, Jalisco y Baja California son los estados que concentran mayor población. A nivel nacional, 61.7% de la población privada de la libertad en 2021 tenía entre 18 y 39 años de edad (ENPOL, 2021).

Tabla 3. Espacios para las personas privadas de la libertad/internadas y tasa de ocupación en los centros penitenciarios y centros especializados México, 2024

ENTIDAD FEDERATIVA	ESPACIOS	TASA	ENTIDAD FEDERATIVA	ESPACIOS	TASA
TOTAL	229 032	101.0	HGO	4 081	124.1
CDMX	29 669	86.0	GRO	3 843	104.4
CPF	28 520	73.1	TAB	3 771	108.9
BC	15 154	86.8	COL	3 614	34.3
MEX	14 917	236.8	SLP	3 611	83.8
JAL	13 875	96.1	QRO	3 552	85.7
NL	9 830	103.2	COAH	3 258	134.3
CHIH	8 503	107.0	YUC	3 194	54.5

SON	8 499	129.0	QROO	2 815	131.2
MICH	8 295	79.5	MOR	2 731	144.0
VER	7 823	101.2	DGO	2 574	158.2
PUE	6 842	111.5	ZAC	2 551	94.4
SIN	6 807	60.2	AGS	2 029	102.6
GTO	6 636	97.8	BCS	1 934	64.1
TAMPS	6 354	63.3	CAMP	1 854	54.3
CHIS	5 011	109.2	NAY	1 248	213.5
OAX	4 453	85.9	TLAX	1 181	87.4

Fuente: elaboración propia con base datos del CNSIPEE y CNSIPEF (INEGI 2024).

Es importante resaltar las diferencias existentes en la administración penitenciaria en México a nivel federal y estatal. En el ámbito federal, la institución competente de organizar y administrar los Centros Federales de Readaptación Social (CEFERESOS) es el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención Social y Readaptación Social (OADPRS) de la Comisión Nacional de Seguridad y esta a su vez forma de la Secretaría de Gobernación. En tanto que, en el ámbito estatal, los gobiernos de las entidades federativas también han designado a distintas autoridades penitenciarias para cumplir con esta función. Como se observó en la tabla 3, el Estado de México posee la mayor tasa de ocupación del país. ¿Por qué se presenta tal situación de hacinamiento? En primer lugar, basta observar la relación existente entre la capacidad de instalación de los centros penitenciarios y el total de la población que alberga cada uno de estos centros.

En el Estado de México, la Subsecretaría de Control Penitenciario de la Secretaría de Seguridad administra 20 Centros Penitenciarios y de Reinserción Social, la Dirección de Penitenciaría Modelo, el Centro de Internamiento para Adolescentes y 23 Preceptorías Juveniles Regionales. Actualmente, la entidad registra una población penitenciaria de más de 34 mil personas privadas de la libertad (Secretaría de Seguridad, Gobierno del Estado de México, 2024). Además, en 2021, el 67.3 % de esta población tenía entre 18 y 39 años de edad (ENPOL, 2021). Durante el diagnóstico de la CNDH se detectó hacinamiento y sobrepoblación en los siguientes centros penitenciarios: Centro Preventivo y de Readaptación Social Ixtlahuaca, Centro Preventivo y de Readaptación Social Zumpango, Centro Preventivo y de Readaptación Social El Oro, Centro Preventivo y de Readaptación

Social Santiaguito en Almoloya de Juárez, y el Centro Preventivo y de Readaptación Social "Juan Fernández Albarrán", Tlalnepantla de Baz (tabla 4).

Tabla 4. Hacinamiento penitenciario en Centros Preventivos y de Readaptación del Estado de México

CENTROS	CAPACIDAD	POBLACIÓN
CENTRO PREVENTIVO Y DE READAPTACIÓN SOCIAL IXTLAHUACA	204	454
CENTRO PREVENTIVO Y DE READAPTACIÓN SOCIAL ZUMPANGO	160	619
CENTRO PREVENTIVO Y DE READAPTACIÓN SOCIAL EL ORO	75	381
CENTRO PREVENTIVO Y DE READAPTACIÓN SOCIAL SANTIAGUITO EN ALMOLOYA DE JUÁREZ	2,219	4,772
CENTRO PREVENTIVO Y DE READAPTACIÓN SOCIAL "JUAN FERNÁNDEZ ALBARRÁN", TLALNEPANTLA DE BAZ	1891	5,747

Fuente: diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2024, CNDH.

El problema del hacinamiento penitenciario en el Estado de México también refleja una problemática estructural a nivel federal: la privación de la libertad sin una sentencia previa. Según datos del INEGI (2024a), el 100 % de la población privada de la libertad sin sentencia en dicha entidad se encontraba en prisión preventiva oficiosa. Esta problemática también adopta un enfoque de género cuando se analiza la situación carcelaria de las mujeres en México. Para enero del 2025, existían un total de 14 129 mujeres privadas de libertad, de las cuales casi 7000 afrontaban su proceso en prisión (CNDH, 2025). Del mismo modo, se contabilizó un total de 313 mujeres que viven con sus hijos o hijas en los centros penitenciarios. Entre los Estados que posee un mayor número de mujeres bajo esta situación se encuentran Ciudad de México, Jalisco, Chiapas, Michoacán, Veracruz, y el Estado de México (CNDH, 2025).

Ante los factores que propician el hacinamiento penitenciario tanto a nivel federal como estatal, cabe preguntarse: ¿qué medidas han implementado los gobiernos nacionales y estatales para enfrentar esta situación? Uno de los cambios de la reforma del 2008 fue la aplicación de mecanismos alternativos para solucionar las controversias: reparación del daño y supervisión judicial. Además, se incorporó la reinserción social de la persona sentenciada como fin del encarcelamiento y la

modificación de penas a cargo de la autoridad judicial (INEGI, 2017). Del mismo modo, se implementaron medidas sustitutivas al encarcelamiento bajo criterios de diferenciación. De igual manera, el indulto y la amnistía son dos figuras del ámbito penal que se conocen como causas de extinción de la responsabilidad penal (Torres, 2024). En México, la CPEUM contempla el indulto en el apartado XIV del artículo 89. Así como el Código Penal de Procedimientos Penales establece que la pretensión punitiva y la potestad para ejecutar las penas y medidas de seguridad se extinguen por medio del indulto (CNPP, artículo 485). Mientras que el Código Penal Federal concreta los elementos constitutivos del indulto en su capítulo IV.

La amnistía, por otro lado, también es una figura vigente en el marco jurídico mexicano. Se encuentra regulada en el artículo 73, fracción XXII, de la CPEUM, como facultad del Congreso de la Unión, y en el artículo 485 del CNPP. La Ley de Amnistía de 2020 amplió su aplicación a casos como aborto, homicidio en razón de parentesco cuando el sujeto pasivo es el producto de la concepción, ciertos delitos contra la salud, delitos cometidos por personas indígenas, robo sin violencia y sedición (Ley de Amnistía, 2020, p. 2). Entre 2020 y octubre de 2024 se recibieron 1,799 solicitudes de amnistía, de las cuales 1,341 fueron rechazadas y 458 admitidas. De estas últimas, el 86 % se calificaron como procedentes, beneficiando así a 394 personas (Gobierno de México, 2024).

La CNDH (2024) ha señalado la necesidad de revisar los mecanismos existentes para la recepción, trámite y resolución de solicitudes de amnistía a nivel federal y estatal. Aunque algunas entidades federativas cuentan con una Ley de Amnistía, no todas han instalado las comisiones necesarias para su implementación. En otras, la legislación se encuentra aún en proceso de iniciativa. Según el Gobierno de México, 13 entidades han aprobado su ley, 12 tienen iniciativas en dictamen y 7 están en proceso de presentar su propuesta (Gobierno de México, 2024). Esto muestra que la amnistía aún no se aplica de manera homogénea en todo el país.

En síntesis, la situación carcelaria en México es el reflejo de una problemática estructural compartida por diversos países de América Latina. Aunque se han adoptado medidas para reducir el hacinamiento penitenciario, los resultados siguen siendo limitados. México no es la excepción: la elevada población carcelaria y la persistente sobrepoblación en centros penitenciarios federales y estatales evidencian que las políticas públicas implementadas hasta ahora no han logrado el impacto esperado. En este contexto, el hacinamiento no solo representa un problema intracarcelario, sino que también obstaculiza el cumplimiento del fin último de la privación de la libertad: la reinserción social (García Romero, 2017).

Conclusiones y futuras agendas de investigación

El análisis del hacinamiento penitenciario en América Latina —y específicamente en México y el Estado de México— permite afirmar que se trata de un problema estructural, multicausal y eminentemente político. Su persistencia no puede explicarse únicamente por limitaciones de infraestructura. Aunque existen diversas aproximaciones conceptuales (densidad penitenciaria, sobrepoblación, capacidad instalada, sobreocupación), todas coinciden en que las condiciones actuales de los centros de reclusión de la región vulneran estándares internacionales de derechos humanos, evidenciando la incapacidad estatal para garantizar condiciones mínimas de dignidad.

La literatura revisada demuestra que el problema surge de la articulación de factores macro (criminalidad, desigualdad, corrupción, ineficiencia judicial, estabilidad gubernamental) y de prácticas institucionales (uso excesivo de prisión preventiva, justicia punitiva, débil representación legal, escasas medidas alternativas y limitada reinserción social). A pesar de la amplia gama de políticas implementadas —reformas procesales, indultos, amnistías, privatización, ampliación de infraestructura— los resultados han sido, en su mayoría, insuficientes o marginales. Ello refleja que las soluciones predominantes se orientan a la gestión del síntoma y no a la transformación de las causas estructurales.

Desde la perspectiva de políticas públicas, el hacinamiento se configura como un problema público en la medida en que converge el marco jurídico internacional de derechos humanos (*polity*), la actuación de actores políticos (*politics*) y la formulación de políticas penitenciarias (*policy*). No obstante, la prioridad que recibe este problema depende del enfoque dominante: mientras algunos gobiernos incorporan un paradigma garantista alineado con organismos internacionales, otros responden primordialmente a las demandas ciudadanas de seguridad y control, aun a costa de intensificar la sobrepoblación penitenciaria.

El estudio del caso mexicano confirma esta tensión. Aunque existen avances normativos derivados de la reforma penal de 2008, la persistencia y expansión del uso de prisión preventiva oficiosa, así como el incremento sostenido de la población sin sentencia, refuerzan un modelo punitivista que alimenta el hacinamiento. El Estado de México evidencia el escenario más crítico del país: tasas de ocupación muy superiores al promedio regional, severa insuficiencia de infraestructura, y una población penitenciaria joven, altamente precarizada y con elevados porcentajes en prisión preventiva.

En conjunto, los hallazgos muestran que las medidas tradicionales no han reducido el hacinamiento porque no abordan la dimensión estructural, política y socioeconómica del problema. La Política Criminal Alternativa (PCA) emerge como una propuesta complementaria que, lejos de centrarse en la ampliación del encierro, promueve un enfoque restaurativo y no estigmatizante. Sin embargo, su implementación requiere cambios profundos en cultura institucional, legislación penal y diseño de políticas públicas.

A partir del análisis presentado, se identifican algunas futuras líneas de investigación. En primer lugar, se debe realizar un análisis político del problema del hacinamiento penitenciario. Esto implica trascender las reflexiones existentes mediante el análisis del rol de los actores políticos en la definición del problema y la selección de soluciones. En segundo lugar, es importante profundizar sobre los efectos reales de las medidas no privativas de la libertad. Si bien, existen trabajos en otras regiones que resaltan sus beneficios, América Latina no posee evidencia empírica sistemática que respalde dichas conclusiones. Por ende, estas medidas aun no son implementadas de manera total por los gobiernos latinoamericanos. Mientras tanto, la justicia punitiva sigue siendo el principal eje rector de las políticas públicas en el ámbito carcelario. Frente a ello, se erige la Política Criminal Alternativa (PCA), la cual busca restar peso a la política de encarcelamiento para dar paso a medidas no punitivas, sino más bien bajo un fin restaurativo.

Otra línea de investigación se alinea específicamente con el caso mexicano – dado su estructura federal – demanda análisis con enfoque territorial sobre el problema del hacinamiento penitenciario. En la actualidad, existen una serie de informes estatales o de organismos que describen la situación carcelaria mediante estadísticas de los diferentes Estados. No obstante, no se estudian los factores que originan tales diferencias estadísticas. En ese sentido, se deben tomar en cuenta factores como la capacidad fiscal, la presencia del crimen organizado, el acceso a la defensa pública, las diferencias institucionales, entre otros. Del mismo modo, se deben realizar estudios comparados que incluyan los casos emblemáticos, lo que permitirá generar inferencias más allá de las particularidades que determinan la situación penitenciaria de uno u otro país de la región.

Referencias bibliográficas

Aebi, M. F., & Cocco, E. (2024). SPACE I - 2023 - Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations. Council of Europe.

Aguilar, L. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa.

Albrecht, H.J. (2012). *Prison overcrowding - finding effective solutions: Strategies and best practices against overcrowding in correctional facilities*. Alemania: UNAFEI.

Amnistía Internacional. (2022). "El Salvador: El presidente Bukele sumerge al país en una crisis de derechos humanos luego de tres años de gobierno", Londres. Recuperado de https://www.amnesty.org/es/latest/news/2022/06/el-salvador-president-bukele-human-rights-crisis/.

Andrews, D. A., & Bonta, J. (2023). The Psychology of Criminal Conduct (7th ed.). Routledge.

Ariza, L. J. y Torres, M. A., (2019). Definiendo el hacinamiento. Estándares normativos y perspectivas judiciales sobre el espacio penitenciario. *Revista Estudios Socio-Jurídicos,* 2 (21), 227-258. doi. org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.7632

Arriagada, G. I. (2012). De cárceles y concesiones: Privatización carcelaria y penalidad neoliberal. *Revista de derecho (Valdivia)*, 25(2), 9-31. doi.org/10.4067/S0718-09502012000200001

Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de las Políticas Públicas.* México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

BBC News Mundo. (2023). "La megacárcel que Bukele inauguró en El Salvador, el país con la mayor tasa de población penitenciaria del mundo". Reino Unido. Recuperado de https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-64491586.

Bernal, C., y Reed, M. (2006). De "La Modelo" a Coleman (o de cómo las cárceles en Colombia se volvieron de verdad). Un comentario exploratorio sobre las relaciones entre la sociedad, la política y la prisión en Colombia. *Revista de la Cátedra de Investigación Científica del Centro de Investigación en Política Criminal*, 1(2), 17-66.

BM (Banco Mundial). (2025). "Población total", Datos, [En línea], Washington, D.C. Recuperado de https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL.

Cabrero, E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y Política Pública*, IX (2), 180-229.

Carracedo, E. (2017). *Pena e indulto: Una aproximación holística*. España: Universidad Autónoma de Madrid.

Carranza, E. (2012). Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer? *Anuario de Derechos Humanos*, 8, 31-66. doi.org/10.5354/adh.v0i8.20551

Chaiña-Durán, R. J. (2024). Hacinamiento entre rejas: Una aproximación al sistema de cupos carcelarios. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 57(171), 47-84.

Coicaud, J. M. (2001). Reflexiones sobre las organizaciones internacionales y la legitimidad internacional: Limitaciones, patologías y posibilidades. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 170, 523-536.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2011). *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*. España: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) (2024). *Diagnóstico de Supervisión Penitenciaria 2024*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) (2025). *Pronunciamiento sobre el deber del Estado de adoptar medidas no privativas de libertad, con enfoque de género, a favor de las mujeres, que garanticen el acceso a la justicia*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Comisión Provincial por la Memoria. (2025). "Población carcelaria histórica". Recuperado de https://www.comisionporlamemoria.org/datosabiertos/carceles/poblacion-detenida/historica/.

Defensoría del Pueblo. (2020). *Situación de las personas privadas de libertad a propósito de la declaratoria de emergencia sanitaria. Tema II: Medidas para reducir el hacinamiento en el sistema penitenciario frente a la emergencia generada por la COVID-19*. Perú: Defensoría del Pueblo.

Duque, M. T. (2007). Derechos humanos y las funciones de la prisión. Revista de la *Cátedra de Investigación Científica del Centro de Investigación en Política Criminal*, 1(2), 67-82.

Fondevila, G. (2017). Pánico, violencia y crisis en las cárceles de América Latina. Nueva Sociedad. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*. Recuperado de https://nuso.org/articulo/panico-violencia-y-crisis-en-las-carceles-de-america-latina/

García Romero, A. (2017). *La sobrepoblación penitenciaria como impedimento para la reinserción social de los internos: La herencia de la prisión preventiva*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

García-Guerrero, M. (2020). Hacinamiento y sobreocupación penitenciaria. De qué hablamos y cuál es la situación en las prisiones españolas. *Revista Española de Sanidad Penitenciaria*, 22(3), 93-95.

Gobierno de México. (2024). "Beneficio de Amnistía". Recuperado de https://justicia.segob.gob.mx/.

González, M. J. (2024). De las políticas de mano dura a la política del estado de excepción en El Salvador. *ECA: Estudios Centroamericanos*, 79(776), 13-46.

Gutiérrez-Solana, A. (2010). *La legitimidad social de las Organizaciones Internacionales Intergubernamentales*. España: Universidad del País Vasco.

INEGI, (2017). Estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México. Documento de análisis y estadísticas. México: INEGI.

INEGI, (2021). Encuesta Nacional de Población Privada de Libertad (ENPOL), (2021). México: INEGI. Recuperado de https://inegi.org.mx/programs/enpol/2021/

INEGI, (2024a) Censos Nacional de Sistemas Penitenciarios en los ámbitos estatal y federal (CNSIPEE-F), (2024). México: INEGI.

INEGI, (2024b). Censo Nacional de Sistemas Penitenciarios Estatales 2024. Documento de diseño. México: INEGI.

Lasswell, H. D. (1970). The Emerging Conception of the Policy Sciences. *Policy Sciences*, 1(1), 3-14.

Ley de Amnistía. (2020). Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de abril de 2020. Cámara de Diputados. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmn.pdf

Limoncelli, K. E., Mellow, J., y Na, C. (2020). Determinants of Intercountry Prison Incarceration Rates and Overcrowding in Latin America and the Caribbean.

International Criminal Justice Review, 30(1), 10-29. doi.org/10.1177/1057567719830530

MacDonald, M. (2018). Overcrowding and its impact on prison conditions and health. International journal of prisoner health, 14(2), 65-68.

Mariño, C. (2007). La política criminal dentro de las políticas públicas: Desconocimiento del carácter excepcional que la privación de la libertad debe tener en ella. *Revista de la Cátedra de Investigación Científica del Centro de Investigación en Política Criminal*, 1(2), 105-142.

Mathiesen, T. (2005). Diez razones para no construir más cárceles. *Panóptico: contra la cultura carcelaria*, 7, 19.

Mauer, M. (2017). Incarceration rates in an international perspective. En Oxford *Research Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*. Recuperado de https://oxfordre.com/criminology/display/10.1093/acrefore/9780190264079.001.0001/acrefore-9780190264079-e-233

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, (2019). Boletín Estadístico. Gendarmería de Chile. Santiago Chile. Recuperado de https://html.gendarmeria.gob.cl/doc/estadisticas/n126ene_caracteriz2019.pdf.

ONU (Organización de las Naciones Unidas). (2024). "Las muertes por COVID-19 sumarían 15 millones entre 2020 y 2021", ONU Noticias, Nueva York. Recuperado de https://www.un.org/es/desa/las-muertes-por-covid-19-sumar%C3%ADan-15-millones-entre-2020-y-2021.

Osorno, M. (2020). Factores de la sobrepoblación carcelaria en América Latina. En C. Barros & M. Ortega (Eds.), *La sobrepoblación carcelaria en América Latina* (pp. 103-110). México: Universidad de Ixtlahuaca CUI.

Palacios, S. (2020). El perdón como acto de salubridad: El indulto en América Latina en tiempos de COVID-19. *Clivajes*, 5, 14-15.

Palacios, S. (2021). *¿Qué factores políticos determinan el uso del perdón presidencial? Análisis del indulto en Perú (1994-2018)*. Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Tesis de Maestría. Recuperado de http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/18490

Pantaleón, D. (2024). La nueva política criminal contra las maras en El Salvador. *Revista Científica Internacional*, 7(1), 1-18.

Parsons, W. (2013). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Pastor, F. (2019). *Las gracias presidenciales como política pública para combatir el hacinamiento penitenciario: Análisis del Perú 2001-2018. Tesis de Licenciatura*. Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Rochefort, D., y Cobb, R. (1994). *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*. EUA: University Press of Kansas.

Rodríguez, M. N. (2015). *Hacinamiento penitenciario en América Latina: Causas y estrategias para su reducción*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Subirats, J. (2014). "¿qué es un problema público?", España. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=bR-4Cc8SxTY.

Taboga, J. (2022). Recorriendo los procesos de reforma procesales penales. Perspectivas analíticas sobre la reconfiguración de la justicia penal en América Latina. *Delito y Sociedad*, 53. doi.org/10.14409/dys.2022 53.e0054.

Tocora, F. (2005). La reforma procesal en América Latina. *Capítulo Criminológico*, 33(4), 445-468.

Torres, I. C. (2024). Indulto, amnistía y perdón en México. *Ratio Decidendi*, año 1, n. 1, 1-22.

United Nations Office on Drugs and Crime. (2013). *Handbook on strategies to reduce overcrowding in prisons. UNODC*.

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). (2021). "Los datos importan. Casi doce millones de personas privadas de la libertad a nivel mundial", UNODC Recuperado de https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Data_Matters_1_prison_spanish.pdf.

WPB (World Prison Brief). (2025). "El Salvador", Datos de World Prison Brief, Londres. Recuperado de https://www.prisonstudies.org/country/el-salvador.

Zaldívar, L. del C., y González, M. A. (2020). El proceso de privatización carcelaria en México. *Revista Electrónica de Estudios Penales y de la Seguridad*. Núm. 7.

Anexos

Anexo 1. Total de población carcelaria en América Latina (2000-2020)

PAÍS	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020
ARGENTINA	-	57,632	65,351	60,621	60,611	65,095	66,484	75,769	-	106,559	44,687
BOLIVIA	8,151	6,065	6,495	7,031	7,433	9,406	14,272	4,220	16,038	18,368	17,305
BRASIL	232,755	239,345	336,358	401,236	451,429	496,251	548,003	622,202	722,120	744,216	811,707
CHILE	33,050	34,901	36,374	39,417	48,826	54,628	51,882	45,501	43,603	41,689	39,884
COLOMBIA	51,518	52,936	68,020	60,021	69,979	84,444	113,884	113,623	118,532	118,513	97,414
COSTA RICA	7575	8113	8890	9037	9682	12110	15600	18263	17889	19728	-
ECUADOR	8,029	8,723	11,358	12,635	12,067	11,800	21,080	25,902	26,421	37,996	37,623
EL SALVADOR	7,754	10,907	12,073	14,771	19,814	24,662	27,033	28,334	36,824	39,642	37,190
GUATEMALA	6,974	8,077	8,698	7,477	8,158	11,148	15,013	18,425	21,031	24,303	25,538
HONDURAS	11,500	11,502	10,931	11,178	11,390	11,846	12,095	16,331	17,253	20,506	21,675
MÉXICO	154,765	172,888	193,889	210,140	219,754	219,027	239,089	255,638	217,868	197,988	214,231
NICARAGUA	6,539	6,885	6,233	6,103	6,803	6,500	9,168	10,569	14,675	-	-
PANAMÁ	8,652	10,423	11,400	11,575	9,651	12,542	14,468	15,690	16,583	16,561	17,967

PARAGUAY	3,219	4,621	6,101	6,037	5,867	6,197	7,916	10,450	13,181	14,696	13,821
PERÚ	27,734	27,417	31,311	35,835	43,286	45,464	58,019	70,276	79,644	87,995	92,195
REPÚBLICA DOMINICANA	14,995	16,569	13,008	13,800	16,718	20,743	24,044	25,203	25,437	26,078	27,056
URUGUAY	4,469	5,630	6,888	6,887	7,665	8,700	9,418	9,542	10,561	10,233	13,021
VENEZUELA	14,196	19,368	19,951	19,257	24,069	40,825	45,224	51,256	54,738	46,915	37,543

Fuente: Elaboración propia con base en *World Prison Brief data*.

Anexo 2. Tasa de población carcelaria en América Latina (2000-2020)

PAÍS	**2000**	**2002**	**2004**	**2006**	**2008**	**2010**	**2012**	**2014**	**2016**	**2018**	**2020**
ARGENTINA	-	151	168	152	149	157	157	-	-	230	233
BOLIVIA	95	68	70	73	75	93	136	132	144	161	147
BRASIL	132	132	180	209	231	249	270	301	349	354	381
CHILE	215	222	226	240	291	320	298	257	242	228	215
COLOMBIA	128	127	159	136	155	183	242	237	243	239	193
COSTA RICA	193	198	209	206	214	259	325	370	365	395	-
ECUADOR	64	67	84	90	83	79	135	162	160	222	213
EL SALVADOR	132	183	201	243	324	399	433	450	579	617	572
GUATEMALA	62	69	70	57	60	78	100	115	125	140	142
HONDURAS	175	165	148	147	141	141	139	181	186	213	218

MÉXICO	156	169	186	197	202	191	203	212	176	156	169
NICARAGUA	128	131	116	110	120	113	155	175	238	-	-
PANAMÁ	283	328	345	338	272	341	380	398	407	395	416
PARAGUAY	60	83	106	102	96	99	123	158	195	212	194
PERÚ	107	103	114	128	151	155	192	227	251	270	277
REPÚBLICA DOMINICANA	173	184	140	145	170	208	235	241	238	238	242
URUGUAY	135	169	207	207	229	257	277	279	306	294	372
VENEZUELA	58	76	76	70	85	140	150	168	173	145	113

Fuente: Elaboración propia con base en *World Prison Brief data*.

Anexo 3. Espacios para las personas privadas de la libertad/internadas y tasa de ocupación en los centros penitenciarios y centros especializados México, 2024

ENTIDAD FEDERATIVA	TOTAL	CPF	CPE	CENTROS ESPECIALIZADOS	ENTIDAD FEDERATIVA	TOTAL	CPF	CPE	CENTROS ESPECIALIZADOS
AGS	4	0	3	1	MOR	8	2	5	1
BC	8	0	5	3	NAY	5	1	3	1
BCS	5	0	4	1	NL	5	0	4	1
CAMP	3	0	2	1	OAX	11	1	9	1
COAH	10	1	7	2	PUE	21	0	20	1
COL	5	0	4	1	QRO	5	0	4	1
CHIS	17	1	14	2	QROO	5	0	4	1
CHIH	11	0	9	2	SLP	7	0	6	1
CDMX	17	0	13	4	SIN	6	1	4	1
DGO	7	2	3	2	SON	20	1	13	6

GTO	13	1	11	1	TAB	9	0	8	1
GRO	13	0	12	1	TAMPS	10	0	5	5
HGO	13	0	12	1	TLAX	4	0	3	1
JAL	14	0	12	2	VER	20	1	18	1
MEX	23	1	21	1	YUC	5	0	4	1
MICH	13	1	11	1	TOTAL	331	14	266	51

Fuente: Elaboración propia con base datos de INEGI. CNSIPEE y CNSIPEF, 2024.

Desafíos de la implementación del modelo de búsqueda de personas desaparecidas en México. Un estudio organizacional de las Comisiones Estatales de Búsqueda (Estado de México-Chihuahua)

Recibido: 13 octubre Aceptado: 10 diciembre 2025

Porfirio Mauricio Gutiérrez Cortés[1]

José Javier Niño Martínez[2]

Resumen:

El documento examina la tensión entre diseño institucional formal y realidad organizacional en la implementación de Comisiones Estatales de Búsqueda (CEB) de personas desaparecidas en México. La problematización identifica una paradoja donde expectativas normativas de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada (2018) enfrentan contradicciones estructurales que trascienden problemas de recursos, reflejando dinámicas del federalismo mexicano.

La propuesta teórica integra la dimensión institucional-legitimadora (teoría neo-institucional de Scott, 1995; DiMaggio y Powell, 1983) y la dimensión crítico-política (Estudios Críticos de la Gestión de Alvesson y Willmott, 1992) para comprender procesos de legitimación institucional y dinámicas de poder en crisis humanitaria. La base empírica se basa principalmente en el análisis de Ansolabehere et al. (2020) y en datos del Observatorio de Desapariciones.

Los hallazgos revelan contrastes paradigmáticos. La Comisión de Búsqueda del Estado de México logra legitimación institucional exitosa, pero estructuras tecnocratizadas limitan micro-emancipación organizacional. Por su parte, la Comisión de Búsqueda de Chihuahua alcanza mayor coordinación interinstitucional, pero enfrenta resistencias de familias víctimas por ubicación en Fiscalía Especializada.

El análisis identifica tres tensiones: legitimidad institucional versus efectividad operativa, efectividad operativa versus legitimidad social, y conformidad normativa versus transformación democrática,

[1] Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Autónoma del Estado de México. Mexicano. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-4997-2754 Correo-e: pmgutierrezc@uaemex.mx
[2] Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Autónoma del Estado de México. Mexicano. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9107-1474 Correo-e: jjninom@uaemex.mx

constituyendo un laboratorio organizacional para comprender implementación de políticas públicas en cambio institucional acelerado.

Palabras clave: Análisis organizacional, Comisiones de búsqueda, Personas desaparecidas, Implementación

Abstract

This document examines the tension between formal institutional design and organizational reality in implementing State Search Commissions (SSC) for disappeared persons in Mexico. The central problematization identifies a paradox where formal normative expectations of the General Law on Forced Disappearance (2018) face structural contradictions that transcend resource problems, reflecting dynamics of Mexican federalism.

The theoretical proposal integrates the institutional-legitimating dimension (neo-institutional theory by Scott, 1995; DiMaggio y Powell, 1983) and the critical-political dimension (Critical Management Studies by Alvesson y Willmott, 1992) to understand institutional legitimation processes and power dynamics in humanitarian crises. The empirical foundation includes analysis by Ansolabehere et al. (2020) and data from the Disappearances Observatory.

Findings reveal paradigmatic contrasts. The State of Mexico Commission achieves successful institutional legitimation, but technocratized structures limit organizational micro-emancipation. Chihuahua's Commission attains greater interinstitutional coordination but faces resistance from victim families due to its location within the Specialized Prosecutor's Office.

The analysis identifies three tensions: institutional legitimacy versus operational effectiveness, operational effectiveness versus social legitimacy, and normative conformity versus democratic transformation, constituting an organizational laboratory for understanding public policy implementation in accelerated institutional change.

Key words: Organizational analysis, Search commissions, Disappeared persons, Implementation

Introducción

En este documento se examina la tensión entre el diseño institucional formal y la realidad organizacional en la implementación de las Comisiones de Búsqueda Estatales (CBE) en dos entidades federativas de México, analizando las expectativas normativas derivadas de la aprobación e implementación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada (LGD) y del Sistema Nacional de Búsqueda (SNB) a principios de 2018, mismas que enfrentan contradicciones estructurales que reflejan dinámicas profundas del federalismo mexicano.

La brecha de implementación que han enfrentado las CBE desde su creación en 2018 es la primera evidencia de una distancia considerable entre las expectativas normativas de la LGD y las capacidades organizacionales reales de las CBE para cumplir con el amplio rango de funciones asignadas. Una segunda evidencia es la coordinación interinstitucional deficiente con las fiscalías, que actúan como actores de veto, obstaculizando el intercambio de información y generando tensiones institucionales que comprometen la efectividad del modelo extrajudicial. Esta dinámica ilustra cómo las reglas formales e informales que buscan conducir el comportamiento organizacional pueden afectar decisiones de políticas adoptadas normativamente.

La tercera evidencia se refiere a la diversidad de modelos organizacionales que, contrario a la homologación esperada, evidencia procesos de adaptación local que generan lo que identificamos como implementación diferenciada estructural. Es decir, un fenómeno que trasciende los mecanismos tradicionales de isomorfismo institucional.

Para comprender esta complejidad, la investigación propone integrar dos dimensiones teóricas complementarias: la dimensión institucional-legitimadora, fundamentada en la teoría neo-institucional (Scott, 1995; DiMaggio & Powell, 1983), que permite analizar los procesos de legitimación institucional; y la dimensión crítico-política, basada en los Estudios Críticos de la Gestión (Alvesson & Willmott, 1992), que permite examinar las dinámicas de poder, resistencia y transformación. Con este marco bidimensional analizamos cómo las CBE navegan entre demandas de conformidad institucional y espacios de micro-emancipación que pueden transformar las lógicas organizacionales dominantes.

Las CBE representan un laboratorio organizacional excepcional para analizar procesos de implementación de políticas públicas en contextos crisis humanitarias,

cambio institucional acelerado y federalismo complejo. La problemática trasciende el caso específico para abordar interrogantes fundamentales: ¿cómo desarrollan las organizaciones públicas estrategias de conformidad institucional ante presiones contradictorias?, ¿cómo emergen modelos organizacionales diferenciados en contextos de implementación normativa homogénea?, y, ¿cómo se construye legitimidad organizacional en campos institucionales emergentes y contestados?

La justificación metodológica del presente estudio adopta una estrategia deductiva con nivel de análisis organizacional mediante un Diseño de Sistemas Más Diferentes (DSMD). Esta opción responde a dos necesidades fundamentales: en primer lugar, dada la naturaleza del problema de investigación que demanda comprender patrones causales bajo variación contextual máxima. En segundo lugar, dadas las limitaciones prácticas de acceso a información empírica primaria en contextos de seguridad y sensibilidad política (Przeworski & Teune, 1970; Seawright & Gerring, 2008).

El DSMD, desarrollada originalmente por Przeworski y Teune (1970) se basa en la lógica del método de concordancia de John Stuart Mill y permite seleccionar casos que presenten diferencias máximas en características contextuales, pero similitudes en el fenómeno de interés, lo cual permite identificar patrones causales generalizables independientemente de particularidades sistémicas (Przeworski & Teune, 1970). Como señalan estos autores, cuando los casos seleccionados difieren sustancialmente en múltiples dimensiones contextuales (político-institucionales, económicas, socioculturales), las variables que permanecen asociadas con el fenómeno de interés adquieren mayor robustez explicativa, pues se demuestra que operan independientemente de las particularidades sistémicas.

El DSMD ha sido aplicado exitosamente en comparativas de políticas públicas, gobernanza subnacional y análisis organizacional en federalismos complejos (Anckar, 2008), incluyendo estudios de implementación de políticas educativas (Scheopner Torres et al., 2021), regulación ambiental (Li et al., 2019) e implementación de políticas de salud en contextos federales (Beitsch et al., 2006; Bartlett & Vavrus, 2017).

La estrategia de selección de casos adoptada en esta investigación responde a las limitaciones metodológicas reconocidas del contexto mexicano, ya que gran parte del conocimiento empírico sobre el tema reside en conocimiento práctico de

funcionarios, familias y activistas que todavía no ha sido sistematizado académicamente. Aunado a esto, el acceso limitado a información empírica directa debido a restricciones de seguridad, sensibilidad política del tema y confidencialidad de información relacionada con víctimas, dificulta la realización de estudios de campo extensivos o de análisis estadísticos de gran número. Por otro lado, los informes técnicos producidos por la Comisión Nacional de Búsqueda, los diagnósticos de organizaciones de derechos humanos, así como la documentación de colectivos de familias constituyen fuentes empíricas muy valiosas pero que permanecen sub-utilizadas en la investigación académica.

En este contexto, la decisión de emplear el DSMD permite maximizar la disponibilidad de información y de fuentes de análisis, así como el valor analítico de la existencia de análisis intensivos de pocos casos, priorizando profundidad de comprensión sobre amplitud de cobertura. Por todo ello, la evidencia empírica utilizada para el presente análisis proviene principalmente del estudio de Ansolabehere et al. (2020), que representa el primer estudio sistemático sobre Comisiones de Búsqueda en México y que examinó cinco entidades federativas (Estado de México, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila y Guanajuato). El estudio emplea metodologías mixtas incluyendo análisis de documentos normativos, entrevistas a funcionarios y con actores de la sociedad civil. La decisión de emplear esta fuente como base empírica principal, complementada con documentos oficiales y normatividad disponible públicamente, nos ha permitido desarrollar el presente dentro de las restricciones de acceso a información que caracterizan la investigación sobre desapariciones en México.

La estrategia de selección de casos se fundamentó en cuatro criterios de contraste máximo teóricamente relevantes: (1) modelo organizacional adoptado (extrajudicial vs. híbrido judicial-extrajudicial), (2) dotación de recursos (100 vs. 14 plazas), (3) temporalidad de implementación (temprana vs. tardía), y (4) legitimidad social (reconocimiento nacional vs. resistencias institucionales). Estos criterios fueron identificados a partir del análisis realizado al trabajo de Ansolabehere et al. (2020). Siendo las CBE del Estado de México y de Chihuahua las que representan los casos paradigmáticos de contrastes máximos en cada una de estas dimensiones. Adicionalmente, ambos difieren en: (a) magnitud del problema de desapariciones (tasas per cápita, casos emblemáticos), (b) tradición político-institucional (centralismo vs. alternancia temprana), (c) capacidades fiscales estatales (recursos fiscales superiores vs. limitados), y (d) configuración de actores sociales (fortaleza diferencial de víctimas y sociedad civil).

Contexto histórico y político de las CBE

Si bien es cierto que la desaparición y no localización de personas es un problema que ha llamado la atención los últimos años, hay que reconocer que existen antecedentes históricos que permiten formular diferentes interpretaciones sobre el tema. Respecto a la evolución de los reportes de personas desaparecidas y no localizadas hay que tomar en cuenta que hasta la promulgación en 2017 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, el principal esfuerzo institucional por registrar la desaparición de personas era el Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) constituido en 2012 bajo la responsabilidad del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)de la Secretaría de Gobernación (SEGOB). De igual manera vale la pena mencionar el esfuerzo de organizaciones civiles para diseñar registros más o menos confiables, como por ejemplo Data Cívica (https://registros-desaparecidos.datacivica.org).

Para dimensionar adecuadamente la magnitud del problema de personas desaparecidas y no localizadas vale la pena señalar los datos disponibles en el RNPDNO:

Se reporta total de 133,497 personas desaparecidas y no localizadas, de las cuales 124,383 personas (93.17 %) se pueden clasificar en la categoría de desaparición, mientras que el resto se ubican como no localizadas. Este dato se ha registrado desde 1952 a la fecha, por lo que da cuenta del periodo de la guerra sucia que se abordará más adelante hasta la consolidación del marco institucional vigente al día de hoy.

Por otro lado, según el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD), a través del Informe Nacional de Personas Desaparecidas 2025, calcula que en los últimos 25 años se concentra el 90% de los casos reportados, siendo el 2024 el que concentra el mayor número de desapariciones con 13,106 (https://imdhd.org/redlupa/informes-y-analisis/informes-nacionales/informe-nacional-de-personas-desaparecidas-2025/).

La siguiente gráfica muestra la distribución de los casos a lo largo del territorio nacional, ubicando el pico más alto en el Estado de México, lo cual seguramente se debe a su condición de entidad federativa más poblada. Sin embargo, la magnitud con la que sobresale el número de casos frente al resto de estados es

muy significativa, sobre todo si realizamos una comparación con la capital del país, entidad federativa colindante que no alcanza ni siquiera la mitad de los reportes de desapariciones que se observan en la entidad mexiquense.

Como se puede observar, la magnitud del problema hace relevante el interés de la sociedad en general, pero también se traduce en un objeto de estudio importante para la investigación científica.

Figura 1. Personas desaparecidas, no localizadas y localizadas por entidad federativa y sexo. Periodo del 31/12/1952 00:00 hrs al 08/12/2025 23:43 hrs



Fuente: versión estadística RNPDNO

En este sentido, un factor de análisis indispensable es el que representa el Estado Mexicano y sus diferentes formas de participación, a través de las que las agencias e instituciones gubernamentales han hecho parte de la construcción de la problemática. Una revisión histórica nos permite definir al menos tres etapas de institucionales frente a las desapariciones de personas:

En primer lugar, el periodo de tiempo que definimos como *Estado Activo* coincide con el autoritarismo del partido hegemónico y el surgimiento de movimientos guerrilleros de las décadas de los sesenta y los setenta. Hay que recordar que la hegemonía del Estado posrevolucionario se construyó a partir de la institucionalización de los intereses de los caudillos sobrevivientes de la

Revolución Mexicana a través de un marco constitucional que legitimó la concentración del poder, pero sobre todo gracias a la formación de un partido político capaz de aglutinar los intereses regionales e incorporar las lealtades políticas alrededor de la figura de la presidencia de la república.

En suma, la segunda mitad del siglo XX mostraba un régimen político con una alta concentración de poder que limitaba cualquier expresión de disidencia, manteniendo solo pequeños resquicios de participación a las oposiciones, siempre y cuando se mantuvieran atadas a márgenes estrechos de lealtad a las instituciones cuyas reglas habían sido establecidas por el gobierno, esta situación permitió una supervivencia marginal de expresiones políticas con limitadas posibilidades electorales, principalmente el Partido Acción Nacional (PAN) que logró arraigarse en sectores de clase media conservadora (Loaeza,1974; Hernández, 2021) por otro lado, la supervivencia de otras organizaciones partidistas se estableció a través de la subordinación a los intereses del Partido Revolucionario Institucional, consolidándose como satélites al servicio del partido hegemónico, tal fue el caso del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el Partido Popular Socialista (PPS), los cuales respaldaron las candidaturas del PRI a la presidencia de la república en 1958 (Adolfo López Mateos), 1964 (Gustavo Diaz Ordaz), 1970 (Luis Echeverría Álvarez), 1976 (José López Portillo) y 1982 (Miguel de la Madrid Hurtado).

En un contexto de esta naturaleza, no es de extrañar que emergieran movimientos sociales con características radicales, tanto en entornos rurales de regiones abandonadas por la atención gubernamental como en organizaciones urbano-populares que enfrentaron una represión violenta por parte del Estado Mexicano (Piccato, 2022). En el primer caso, hay que hacer mención del surgimiento de guerrillas ancladas a tradiciones organizativas comunitarias, tal es el caso de la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (ACNR) y el Partido de los Pobres (PdlP), con los liderazgos de Genaro Vázquez y Lucio Cabañas respectivamente. Ambos movimientos guerrilleros fueron reprimidos usando a las fuerzas armadas para su persecución, las cuales se convirtieron en brazo ejecutor del orden del régimen autoritario de la época (Bellingeri, 2003).

Por otro lado, en el ámbito urbano también surgieron organizaciones clandestinas con el objetivo de derrocar al gobierno mexicano. De esta forma, se puede ubicar el origen de la Liga Comunista 23 de septiembre en el año 1973 en la ciudad de Guadalajara. El activismo de la organización y la amplitud creciente de sus

actividades (se registró su presencia en más de 25 entidades) obligaron a las autoridades a implementar acciones con la intervención directa de los órganos de inteligencia del Estado Mexicano y las fuerzas armadas (Gamiño y Toledo, 2011).

La reacción del gobierno se tradujo en represión dirigida a integrantes de los grupos guerrilleros, pero sobre todo implicó reiteradas violaciones a los derechos humanos a través de torturas, asesinatos y desapariciones forzadas. El registro de estos actos fue posible en gran medida por las denuncias y el activismo de familiares que hicieron públicos los abusos de las autoridades durante la llamada *Guerra Sucia*, la cual representó una estrategia deliberada del Estado Mexicano para llevar a cabo actos violatorios de los derechos humanos bajo el argumento de la seguridad nacional (Sierra, 2003).

Durante este periodo fue notorio el uso deliberado de los recursos del Estado (instituciones, normas legales e incluso actos fuera de la ley) para eliminar a los opositores radicales, imponiendo una lógica de destrucción total del adversario. La arbitrariedad de estos actos se recrudeció en los gobiernos de Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría Álvarez, pero no desapareció en los gobiernos posteriores. Sin mecanismos de revisión y vigilancia a las violaciones de derechos humanos, el autoritarismo mexicano pudo llevar a cabo actos de violencia excesiva, sobresaliendo la desaparición de personas vinculadas a las organizaciones guerrilleras.

La reforma política de 1977 representó una apertura a diferentes sectores de la sociedad que en años previos habían visto cancelados sus derechos y sus espacios de participación política, se puede afirmar que por medio de estos cambios se establecieron las bases de la transición democrática que se tradujo en la alternancia política en el año 2000, con el triunfo del panista Vicente Fox en la elección presidencial. En este punto, es posible vincular el proceso de cambio en el régimen político con una nueva expresión institucional frente a las desapariciones, de manera diferente al papel de perpetrador directo, transitando a una posición más ambigua.

En segundo lugar, nos referimos al *Estado Colaborador* en dos sentidos diametralmente opuestos: por un lado, frente a las víctimas de desaparición forzada y por otro lado frente a actores del crimen organizado.

Respecto a las víctimas, el inicio del cambio de paradigma estatal se puede establecer a través de la formación de instituciones capaces de vigilar los abusos

del Estado, en particular hacemos referencia a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la cual fue fundada en 1992 con personalidad jurídica propia como un Órgano desconcentrado del Estado Mexicano. Aunque fue hasta la reforma de 1999 que se le otorgó autonomía presupuestaria y de gestión, desvinculándola definitivamente del poder ejecutivo. La arquitectura formal de las instituciones de defensa de derechos humanos permitió reconocer gradualmente la voz de las víctimas de las practicas autoritarias estatales que tuvieron su cúspide en las décadas de los sesenta y setenta durante la Guerra Sucia. De igual forma, poco a poco se sentaron las bases de una alternancia política que significó una esperanza en la búsqueda de justicia y castigo a los perpetradores de las desapariciones forzadas.

En el año 2000 el triunfo electoral de Vicente Fox en las elecciones presidenciales parecía ser una ruta segura hacia el esclarecimiento y la asignación de responsabilidades por los abusos de las autoridades, más aún después de que el gobierno decretó la creación de la Fiscalía para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP), misma que fue observada como una vía formal para sancionar a actores políticos con responsabilidades por actos de violaciones a los derechos humanos. El informe final de los trabajos de esta fiscalía incluyó testimonios y hallazgos valiosos que visibilizaron aún más los actos del Estado mexicano en su afán de eliminar a los disidentes de los movimientos sociales populares. La falta de capacidad o voluntad del gobierno se reflejó en la inexistencia de acusaciones concretas contra funcionarios del pasado y peor aún, se intentó bloquear la divulgación de los resultados de las investigaciones, propiciando que existieran diferentes versiones del informe final (Aguayo y Treviño, 2007).

Otro ejemplo del cambio de paradigma fue la Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero (Comverdad), misma que fue creada en el año 2011, en el marco de la promulgación de la Ley por la que se crea la Comisión de la Verdad para la Investigación de las Violaciones a los Derechos Humanos Durante la Guerra Sucia de los años Sesenta y Setentas del estado de Guerrero. Esta comisión presentó sus resultados en octubre del 2014, sobresaliendo el reconocimiento de prácticas de acoso y hostigamiento a informantes y haciendo público el hecho de no contar con presupuesto suficiente para el desempeño de sus funciones, así como retrasos y negación en la entrega de información de las autoridades, en particular la Procuraduría General de la República (PGR) y Archivo General de la Nación (AGN). De igual manera el informe reconoce la existencia de elementos que permiten

asegurar el conocimiento de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) respecto al destino de las personas desaparecidas durante la Guerra Sucia en el estado de Guerrero, atendiendo a las testimoniales y la documentación verificada (Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero, 2014, p. 32).

La otra dimensión de colaboración del Estado tiene un carácter totalmente negativo, se refiere a su participación directa e indirecta en colusión con actores criminales para privar de la libertad y en muchos casos asesinar a personas. De igual forma resulta sintomático el esfuerzo de distintas autoridades en obstaculizar las investigaciones que podrían permitir el esclarecimiento de desapariciones múltiples.

El carácter colaborador del Estado Mexicano fue ambiguo durante este periodo ya que por un lado evidenció disposición y voluntad para impulsar una serie de instituciones que podrían concluir en el esclarecimiento histórico de las desapariciones durante la Guerra Sucia, es decir respecto a actos del pasado, mientras que por otro lado favoreció pasiva y activamente la impunidad de grupos criminales en donde también se incorporaron autoridades gubernamentales y militares. En todo caso, los gobiernos emanados de la transición a la democracia no fueron capaces de generar una percepción de decisión frente a los crímenes y las violaciones a los derechos humanos por parte de gobiernos pasados.

La representación del *Estado Negacionista* tuvo como punto de partida un escenario esperanzador cuando fue electo Andrés Manuel López Obrador como presidente de la República. El origen popular del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) hacía suponer que la búsqueda de la verdad y la asignación de responsabilidades concretas no solo alcanzaría para conocer el paradero de los desaparecidos de la guerra sucia, sino también a los que se acumularon después del año 2000. El decreto presidencial que dio origen a la creación de la Comisión Para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las Violaciones Graves a los Derechos Humanos Cometidas de 1965-1990 reafirmó la voluntad inicial del gobierno de la transformación. Como resultado del trabajo de esta comisión, se elaboró un Informe final del Mecanismo para la Verdad y el Esclarecimiento Histórico Fue el Estado (1965-1990), como era de esperarse este documento reafirma la responsabilidad del Estado Mexicano en las de violaciones graves a derechos humanos en contra de la población mexicana durante los años 1965-1990, periodo en el que "se implementaron estrategias de violencia

estatal de manera sistemática y generalizada, en distintos contextos de violencia" (Gobierno de México, 2024, p. 34).

Las dimensiones de la complejidad organizacional

La complejidad organizacional que caracteriza la implementación de las Comisiones Estatales de Búsqueda (CEB) bajo la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas (LGD) demanda un marco analítico que trasciende las limitaciones de perspectivas teóricas unidimensionales. Nuestra propuesta busca integrar dos dimensiones complementarias: Por un lado, una dimensión *institucional-legitimadora*, fundamentada en la teoría neo-institucional; y, por otro, una dimensión *crítico-política*, que se basa en los estudios críticos de la gestión.

Entendemos que la integración de teoría neo-institucional con Estudios Críticos de la Gestión enfrenta limitaciones propias de su articulación. Partimos de reconocer cuatro de ellas a fin de enmarcar nuestra propuesta y que justifican el diseño metodológico que hemos adoptado. En primer lugar, que el neo-institucionalismo privilegia estabilidad sobre transformación, con lo que se muestra "más efectiva explicando por qué las cosas permanecen iguales que explicando por qué cambian" (Suddaby, 2015, p. 93), dificultando con ello el análisis de cambios organizacionales profundos o bien de las resistencias emancipatorias. En segundo término, carece de una teorización profunda del poder. En ese sentido Clegg (2010) argumenta que la teoría permanece "ciega al poder" al omitir cómo el Estado opera mediante capacidades coercitivas, sobre cómo circula el poder mediante subjetividades y sobre regímenes de verdad, así como que resistencia y contestación son constitutivas del campo institucional. En tercer lugar, que el concepto de "trabajo institucional" (Lawrence & Suddaby, 2006) enfatiza "agencia dentro de" más que "agencia contra instituciones" (Willmott, 2015, p. 106), con lo cual se privilegia la conformidad estratégica sobre las resistencias genuinas y sobre las capacidades emancipatorias. Finalmente, que existen tensiones epistemológicas fundamentales entre el construccionismo radical de los Estudios Críticos, que cuestiona la objetividad de categorías y que enfatiza sobre la reflexividad, y, el empirismo moderado del neo-institucionalismo que asume la existencia objetiva de las instituciones observables (Alvesson & Spicer, 2019). Con lo cual se generan dilemas metodológicos sobre la validez de evidencia y sobre las inferencias causales.

Ahora bien, nuestra propuesta responde a ello a partir de tres decisiones analíticas integradas. Proponemos emplear el neo-institucionalismo para analizar procesos de institucionalización temprana, tales como conformidad, legitimación e isomorfismo. Mientras, la dimensión crítica nos permite problematizar las contradicciones y resistencias, con lo que nos es posible estudiar de manera simultánea tanto la estabilidad como la transformación sin privilegiar narrativa alguna. Así, incorporamos el análisis de tres dimensiones de poder que están ausentes en el análisis neo-institucional: poder estructural (diseños que privilegian/marginan), poder disciplinario (protocolos que definen legitimidad), y poder productivo (generación de subjetividades). Con lo que buscamos responder directamente a Clegg (2010). A partir de ello, reconocemos que el trabajo institucional incluye no solo procesos de conformidad sino también de adaptación creativa y contestación situada. Lo que nos permite analizar por ejemplo cómo los colectivos de familias desarrollan trabajo institucional desde abajo que incluso llega a desafiar el monopolio estatal (Willmott, 2015).

Esta integración no busca eliminar tensiones epistemológicas, sino transformarlas en recursos analíticos productivos. Esto, reconociendo tanto la materialidad de las instituciones, pues las CEB existen como organizaciones con estructuras empíricamente estudiables; así como la construcción social de significados, como por ejemplo al estudiar qué es "búsqueda efectiva" pues es un concepto contestado y refleja poder. Esta posición es la que nos permite usar la evidencia desarrollada por Ansolabehere et al. (2020) como datos verificables, tales como el número de plazas, los modelos organizacionales, las fechas. Y, de manera simultánea nos permite problematizar sobre posibles interpretaciones. Por ejemplo, sobre la diferencia de 100 vs 14 plazas que es un dato objetivo, pero al mismo tiempo reflexionar sobre si refleja "mayor compromiso político", "capacidad fiscal" o "tecnocratización". Lo cual requiere de interpretación que no deriva automáticamente del dato (Alvesson & Spicer, 2019). El resultado es un marco analítico que simultáneamente busca explicar la conformidad organizacional, revelar relaciones de poder asimétricas, identificar espacios de resistencia, y mantener la reflexividad sobre nuestras propias limitaciones analíticas (Holm et al., 2023).

Esta integración teórica responde a la necesidad de comprender tanto procesos de legitimación institucional que permiten a las Comisiones operar efectivamente como las dinámicas de poder, resistencia y transformación que han ido caracterizando su implementación. El marco analítico que proponemos busca

examinar cómo las organizaciones navegan entre demandas de conformidad institucional y espacios de micro emancipación que de manera conjunta pueden incluso transformar las lógicas de las organizacionales dominantes.

Así, la *dimensión institucional-legitimadora* constituye el núcleo teórico central fundamentado en la teoría neo-institucional, que conceptualiza a las organizaciones públicas como entidades inmersas en campos organizacionales estructurados que enfrentan múltiples presiones institucionales para obtener y mantener legitimidad social, política y técnica. Esta dimensión permite comprender cómo las Comisiones navegan entre las demandas de conformidad del marco legal de la LGD y las expectativas sociales de efectividad en la búsqueda de personas desaparecidas.

La perspectiva se fundamenta en el supuesto de inmersión institucional, que postula que las organizaciones están inevitablemente inmersas en campos organizacionales estructurados por fuerzas institucionales poderosas (Sminia, 2024). Para las CEB, esto implica que las decisiones organizacionales están influenciadas por presiones institucionales tanto como por consideraciones técnicas, donde el entorno institucional proporciona oportunidades y restricciones para la acción organizacional.

La teoría neo-institucional sostiene que las organizaciones adoptan estructuras y prácticas no necesariamente por eficiencia técnica, sino porque son socialmente legitimadas e institucionalmente esperadas (Fu y Yan, 2024). La supervivencia organizacional depende más de la legitimidad que de la eficiencia técnica, generando que las organizaciones mantengan estructuras ceremoniales que sirven primariamente para obtener legitimidad, donde la adopción de prácticas legitimadas puede estar desacoplada de su implementación real.

Esta dimensión se fundamenta en los tres pilares institucionales de Scott (1995), que proporcionan un marco comprehensivo para entender las diferentes dimensiones a través de las cuales las instituciones ejercen influencia sobre las organizaciones: El *pilar regulativo* comprende reglas, leyes, normas y mecanismos de sanción que constriñen y regularizan el comportamiento organizacional. En las CEB se manifiesta a través del marco legal primario (la LGD), la normatividad secundaria (reglamentos y protocolos), los mecanismos de supervisión (sistemas de rendición de cuentas) y las sanciones e incentivos asociados al cumplimiento. La conformidad regulativa opera mediante isomorfismo coercitivo, donde las organizaciones adoptan estructuras similares como respuesta a presiones formales

ejercidas por organizaciones de las cuales son dependientes (DiMaggio y Powell, 1983). El *pilar normativo* permite introducir una dimensión de tipo prescriptiva que incluye valores y normas sobre cómo deben hacerse las cosas. Para las CEB abarca estándares profesionales (protocolos técnicos especializados), valores de derechos humanos (dignidad, no discriminación, participación), expectativas sociales de efectividad y códigos de ética profesional. La conformidad normativa se vincula con el isomorfismo normativo, que surge de la profesionalización y difusión de estándares profesionales a través de redes especializadas. Por su parte, el *pilar cognitivo-cultural* se enfatiza en las reglas que constituyen la naturaleza de la realidad; así como en los marcos de construcción de significado. Incluye marcos conceptuales (definiciones sobre desaparición forzada y búsqueda humanizada), narrativas institucionales, lenguajes especializados y esquemas interpretativos. La conformidad cognitiva opera a través de mitos racionalizados (Meyer y Rowan, 1977), donde las organizaciones adoptan estructuras socialmente legitimadas independientemente de su eficiencia técnica.

Aunado a lo anterior, la dimensión incorpora los tres mecanismos de isomorfismo institucional de DiMaggio y Powell (1983) como procesos fundamentales a través de los cuales las organizaciones en un campo se vuelven similares entre sí. Así, el *isomorfismo coercitivo* resulta de presiones formales e informales que son ejercidas por medio de organizaciones dependientes y de expectativas culturales sociales. El *isomorfismo mimético* surge cuando las tecnologías organizacionales son pobres, las metas ambiguas o el entorno crea incertidumbre simbólica. El *isomorfismo normativo* está asociado con la profesionalización, entendida como la lucha colectiva por definir condiciones y métodos de trabajo.

La dimensión *institucional-legitimadora* proporciona herramientas conceptuales para comprender los procesos a través de los cuales las Comisiones construyen y mantienen legitimidad en entornos institucionales complejos. No obstante, sus limitaciones críticas, particularmente su insuficiente atención a dinámicas de poder, resistencia y transformación organizacional, requieren complementación con enfoques que aborden estas otras dimensiones.

Por otro lado, la *dimensión crítico-política* constituye el eje analítico para problematizar, desnaturalizar y reinterpretar las relaciones de poder, dominación y resistencia que definen el funcionamiento cotidiano de las Comisiones. Basada en los Estudios Críticos de la Gestión, esta dimensión trasciende la descripción de estructuras formales para identificar mecanismos de poder que perpetúan

prácticas excluyentes y analizar posibilidades concretas de emancipación, democratización y transformación institucional (Yu y Pakarek, 2023). La tercera clave es la capacidad de identificar y alimentar la transformación organizacional mediante procesos de democratización, inclusión y participación de actores que son marginados (Paiva et al., 2024). Esto implica desarrollar dispositivos que hagan efectiva la voz de víctimas, familias y personal subalterno en la toma de decisiones, romper la lógica de eficiencia tecnocrática a toda costa y buscar formas plurinodales de gestión y gobierno institucional.

La dimensión crítico-política es esencial porque evidencia que la eficacia institucional no depende solo de estructuras formales sino del modo en que las relaciones de poder se negocian, resisten o transforman diariamente. Su utilidad analítica radica en desenmascarar relaciones de veto, analizar cómo la exclusión afecta el desempeño institucional, identificar prácticas de resistencia y agencia colectiva, y evaluar posibilidades de emancipación e innovación institucional más allá del cumplimiento normativo.

El marco alrededor del que gira esta propuesta opera mediante tres tipos de interacciones entre las dimensiones. Primero, *tensiones productivas*: las demandas de legitimidad institucional pueden entrar en tensión con impulsos transformadores, generando espacios de negociación donde emergen nuevas formas organizacionales que balancean conformidad y cambio. Segundo, *complementariedades sinérgicas*: los procesos de legitimación pueden facilitar prácticas emancipatorias cuando las Comisiones utilizan su legitimidad institucional para promover espacios de participación de víctimas y transformación de prácticas organizacionales. Tercero, *resistencias y contradicciones*: las lógicas institucionales dominantes pueden obstaculizar procesos críticos mientras que las prácticas emancipatorias pueden desafiar estructuras de legitimidad establecidas, requiriendo estrategias sofisticadas de navegación organizacional.

Este marco teórico-analítico permite analizar cómo las organizaciones públicas desarrollan estrategias de conformidad institucional ante presiones contradictorias y qué factores explican la emergencia de modelos organizacionales diferenciados en contextos de implementación homogénea prescrita, de igual forma cómo se construye la legitimidad organizacional en campos institucionales emergentes y contestados.

Análisis comparativo

En noviembre de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares (LGD) y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (SNB), entrando en vigor en enero de 2018. A través de esta ley se establecieron los ejes fundamentales para la atención al tema de desaparición forzada en México en lo referente a la búsqueda, la investigación y la identificación. Es importante señalar que el proceso a través del que se gestó este marco legal incluyó una gran presión de organizaciones de la sociedad civil, como resultado de una coyuntura política que se describe a continuación.

El cierre de administración de la presidencia de Enrique Peña Nieto se caracterizó por una serie de escándalos que socavaron su legitimidad e incluso llevaron a que se convirtiera en el presidente menos popular desde el inicio de los gobiernos de la transición política en el año 2000. En este sentido, podemos distinguir al menos dos vertientes que llevaron a esta situación: en primer lugar, los escándalos de corrupción y conflictos de interés. En segundo lugar, el hecho de no atender de forma eficiente el problema de la violencia y el incremento del poder del crimen organizado. Un evento determinante que sentó las bases del creciente desprestigio del gobierno de Enrique Peña Nieto, pero al mismo tiempo fue la principal causa para obligar a la reconceptualización del modelo atención a la desaparición de personas fue la desaparición de los estudiantes de la Normal Rural de Ayotzinapa.

Tal como lo indica su nombre, la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares (LGB) y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (SNB) no solo sanciona los delitos cometidos por agencias del Estado, incluye actos de particulares (lo cual es relevante en un entorno de recrudecimiento de lucha territorial de los grupos criminales del país), también reconoce la importancia de establecer un sistema de coordinación interinstitucional para la búsqueda de personas desaparecidas.

El Sistema Nacional de Búsqueda (SNB) articula los esfuerzos de autoridades y organizaciones civiles para la búsqueda y localización de personas desaparecidas, para esta labor es coordinado por la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB), a través de la normatividad aprobada en 2017, misma que autorizó la creación del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO), esta herramienta representa el mayor esfuerzo oficial hasta la fecha para concentrar los datos y hacer pública la información de los registros.

ANÁLISIS DE LA COMISIÓN DE BÚSQUEDA DEL ESTADO DE MÉXICO (COBUPEM)

La COBUPEM representa el caso paradigmático de implementación institucional exitosa dentro del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Creada el 17 de abril de 2018 (apenas tres meses tras entrada en vigor de la Ley General), con 100 plazas autorizadas (superior al promedio nacional de 17), opera como órgano desconcentrado de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos. Sin embargo, esta aparente excelencia institucional oculta algunas paradojas fundamentales entre la conformidad regulativa y una transformación democrática genuina que demandan un análisis integrador que ayude a trascender explicaciones funcionalistas.

A. Legitimidad institucional.

La teoría neo-institucional nos proporciona las conceptualizaciones fundamentales para acercarnos a este entorno de análisis. Scott (1995) nos ayuda a identificar el pilar regulativo mediante el cual las instituciones ejercen influencia mediante reglas, normas y mecanismos de sanción. En el caso específico de COBUPEM, el análisis empírico revela un tipo de "conformidad anticipada". Es decir, la adopción temprana y acelerada de estructuras como respuesta, principalmente, a presiones institucionales que las organizaciones internalizan estratégicamente para capturar su legitimidad. Esta conformidad operó mediante un isomorfismo coercitivo (DiMaggio & Powell, 1983). Es decir, que la COBUPEM adoptó estructuras organizacionales como respuesta directa a presiones formales provenientes del marco legal federal.

Lo significativo de esto, es que esta conformidad temprana generó "dependencia mutua", pues la dotación inicial de 100 plazas estableció un "efecto anclaje" que influyó en la generación de las expectativas subsecuentes sobre la dotación de los recursos "adecuados". Sin embargo, ello provocó que apareciera una limitación fundamental sobre por qué esta conformidad regulativa no se tradujo necesariamente ni de manera automática en su legitimidad social. Ello apunta a la denominada ceguera del neo-institucionalismo ante el poder conforme lo que identifica Clegg (2010) cuando señala que la teoría omite el cómo las estructuras organizacionales pueden lograr conformidad regulativa mientras, al mismo tiempo, reproducen relaciones de poder asimétricas que van a generar resistencias.

De manera simultánea, la adopción de normas profesionales según el pilar normativo de Scott se evidencia nuevamente con creación del sistema de atención

telefónica 24 horas, la disposición de personal de apoyo a víctimas y la instrumentación de protocolos de búsqueda humanizada, principalmente como respuesta a las presiones normativas provenientes del campo profesional de los derechos humanos. La COBUPEM entonces, desarrolló sistemas de gestión de información propios y de análisis de patrones que funcionarían como "mitos racionalizados" (Meyer & Rowan, 1977). Es decir, estructuras que obtienen legitimidad social mediante demostración de modernidad y sofisticación.

Con todo esto, la COBUPEM se convirtió en referente destacado. Sin embargo, desde el análisis de Ansolabehere et al. (2020) se revela una divergencia crítica, ya que mientras logró legitimidad normativa formal, enfrentó limitaciones significativas en materia de coordinación interinstitucional con fiscalías "que no colaboran e incluso obstruyen su trabajo". La teoría neo-institucional nos ayuda a explicar este fenómeno mediante el concepto de "desacoplamiento", que señalan como estructuras formales legitimadas pueden estar desconectadas de actividades operativas reales (Meyer & Rowan, 1977).

B. Dinámicas de poder y dominación

Por su parte, desde la dimensión crítico-política (Alvesson & Willmott, 1992) es posible problematizar sobre las relaciones de poder subyacentes a la aparente excelencia institucional. La concentración de 100 plazas no representa necesariamente "más capacidad", pues empíricamente representa una distribución desigual de poder. Estas plazas le permitieron a la COBUPEM monopolizar competencias especializadas tales como análisis de patrones, sistemas de información, entre otros, que otros actores como los colectivos de familias, grupos de búsqueda comunitaria o activistas simplemente no poseen. Esta concentración va a generar relaciones de dependencia asimétrica en las que las familias y grupos requieren acceso a la información y a distintas capacidades analíticas que solo la COBUPEM va a poseer formalmente.

Además del poder estructural que presenta, la COBUPEM exhibe con ello un poder disciplinario establecimiento protocolos que definirán qué cuenta como "búsqueda legítima". Así, los esquemas interpretativos tecnificados sobre búsqueda mediante análisis de patrones, modelado de redes, sistemas informatizados van a reproducir lo que Foucault denominó poder disciplinario. A través de la definición de lo que es "correcto" y "científico", se excluyen silenciosamente a otras formas de conocimiento. Las familias se van a enfrentar a definiciones institucionalizadas de

búsqueda "legítima" que se encuentran en una "arquitectura del poder" (Fleming & Spicer, 2007) que reproduce dominación sin una coerción explícita.

Así, el poder productivo se manifiesta en la generación de subjetividades tecnocráticas. Aunque la COBUPEM desarrollara un ethos de "atención humanizada", esto va a coexistir con otras estructuras jerárquicas que limitan una participación genuina. La documentación analizada permite reconocer que en las interacciones entre la COBUPEM y las víctimas "ocurren en marcos institucionales predefinidos que, dado el perfil socioeconómico de las víctimas y familiares, suelen representar una limitante para la creación de espacios genuinos de co-construcción organizacional". Los efectos empíricos van a ser directos en la medida en que esto afecta la disposición de las familias al levantamiento de denuncias, impactando en la confiabilidad de sistemas de registro y colaboración para atención de casos.

C. Paradojas institucionales

La integración del análisis teórico-empírico revela una paradoja fundamental, pues mientras la COBUPEM representa el caso más exitoso de implementación formal-legal, sus prácticas organizacionales limitan procesos de micro emancipación y de transformación democrática genuina. La COBUPEM logra conformidad regulativa exitosa mediante un triple isomorfismo (coercitivo, normativo, mimético), sin embargo, esta legitimidad institucional no se traduce necesariamente en legitimidad social. Los reportes analizados por Ansolabehere et al. (2020), indican limitaciones significativas en coordinación interinstitucional. Así, mientras se logra legitimidad entre actores institucionales, se enfrenta a resistencias por parte de las familias de las víctimas cuya legitimidad social es igualmente importante pero subordinada en términos de la jerarquía del poder.

La COBUPEM exhibe indicadores superiores de estructura (100 plazas, sistemas tecnológicos), pero se enfrenta a limitaciones significativas en términos de coordinación para localizar a las personas desaparecidas. Las estructuras formales legitimadas funcionan como "ceremonialismo" y sirven más para obtener legitimidad que para resolver problemas de manera efectiva.

La COBUPEM adopta valores de "atención humanizada" y de "participación" pero los operacionaliza dentro de marcos predefinidos que de suyo limitan una genuina democratización. Emerge entonces una especie de humanización incorporada en la que la participación aparenta democratización, mientras que se mantiene el

poder de decisión en estructuras tecnocráticas. Lo cual genera lo que Alvesson y Willmott (1992) denominan "emancipación seudoadministrativa".

ANÁLISIS DE LA COMISIÓN LOCAL DE BÚSQUEDA DE CHIHUAHUA (CLB-CHIHUAHUA)

La Comisión Local de Búsqueda de Chihuahua (CLB-Chihuahua) representa un ejemplo de implementación diferenciada estructural en la que la su configuración híbrida judicial-extrajudicial por un lado logra efectividad operativa superior en coordinación interinstitucional, pero enfrenta legitimidad social bifurcada. Está ubicada dentro de la Fiscalía Especializada en Investigación de Violaciones a Derechos Humanos y Desaparición Forzada. Cuenta con 14 plazas administrativas (82% inferior a la COBUPEM), y, representa un caso de estrategia organizacional que trasciende los mecanismos tradicionales de isomorfismo institucional. Esta paradoja fundamental entre coordinación efectiva coexistiendo con resistencias de las familias de las víctimas, requiere de un análisis que permita integrar la observación de legitimidad institucional articulad con dinámicas de poder críticas.

A. Legitimidad institucional

La CLB-Chihuahua enfrenta una crisis de legitimidad diferida, operada a través de una serie de contradicciones irresueltas entre los tres pilares de Scott (1995). El pilar regulativo presenta tensiones estructurales, pues mientras la CLB-Chihuahua formalmente cumple con el mandato de la Ley General, su ubicación dentro de la Fiscalía constituye una transgresión del modelo extrajudicial federal. Esta ubicación no es casualidad, sino una respuesta estratégica a las presiones institucionales contradictorias que el concepto de isomorfismo mimético (DiMaggio & Powell, 1983) no explica completamente.

En términos del pilar normativo, la CLB-Chihuahua adoptó estructuras similares a las fiscalías. Es decir, un titular agente del Ministerio Público, coordinación integrada por agentes del MP, peritos y policías, que operan como lo que Meyer y Rowan (1977) conceptualizan como "estructuras ceremoniales". Tales son mecanismos de legitimación más que instrumentos de transformación genuina. La adopción de marcos interpretativos centrados en la investigación criminal, aunque reorientados hacia un criterio de búsqueda humanizada, siguen reproduciendo esquemas previos que de suyo limitan la innovación organizacional.

No obstante, el trabajo de análisis de Ansolabehere et al. (2020) permite distinguir una divergencia crítica. Y es que la CLB-Chihuahua es la única comisión entre las cinco estudiadas, que logra una coordinación efectiva con las fiscalías. Esta

coordinación resulta excepcional y es el resultado directo de su integración al sistema de justicia, lo cual genera una paradoja, pues su efectividad operativa superior coexiste con resistencias muy significativas por parte de las de familias de las víctimas tanto de las organizaciones de víctimas. Clegg (2010) señala que el neo-institucionalismo permanece ciego al poder cuando omite cómo las estructuras pueden lograr conformidad operativa mientras reproducen al mismo tiempo formas de relaciones asimétricas que originan desconfianza.

B. Dinámicas de poder y dominación

El análisis desde nuestra perspectiva crítica (Alvesson & Willmott, 1992) revela otras dimensiones ocultas de dominación. La CLB-Chihuahua exhibe lo que Fleming y Spicer (2007) denominan "arquitectura del poder". Es decir, su estructura híbrida reproduce jerarquías fiscales que, aunque reorientadas hacia la búsqueda, persisten en cuanto a su manejo mediante el despliegue de procedimientos de investigación criminal. Los que excluyen una construcción organizacional participativa.

Este poder disciplinario opera mediante una "hegemonía procedimental" mediante la cual, su eficiencia técnica aparente logra justificar la perpetuación de estructuras que limitan la agencia colectiva. La dotación mínima de 14 plazas no representa una debilidad, sino una dependencia estructural paradójica. La CLB-Chihuahua compensa sus limitaciones mediante su integración sistémica con estructuras preexistentes de la fiscalía general, esto le permite el acceso a información y la participación clara en mecanismos de coordinación, pero a costa de reproducir lógicas fiscales que obstaculizan la democratización participativa.

Así, el poder productivo se manifiesta en subjetividades tecnocráticas. Las familias de las víctimas son invitadas a "mesas de trabajo" pero dentro de marcos predefinidos por lógicas de investigación criminal. Entonces, la resistencia de las familias no debe interpretarse solamente como una mera desconfianza histórica, sino como una evaluación implícita de las limitaciones estructurales para participar en formas y mecanismos que permitan una transformación democrática genuina. Por lo que esta resistencia constituye una forma crítica de "trabajo institucional desde abajo" en forma de capacidad de los actores subalternos para desafiar a los órdenes dominantes.

C. Paradojas organizacionales

La integración teórico-empírica revela una paradoja fundamental pues mientras CLB-Chihuahua logra una coordinación interinstitucional superior, simultáneamente perpetúa marcos conceptuales-prácticos que obstaculizan la micro emancipación y la democratización estructurales.

La CLB-Chihuahua obtiene reconocimiento técnico dentro del sistema institucional mediante su coordinación efectiva con fiscalías. Sin embargo, enfrenta al mismo tiempo resistencias significativas por parte de las víctimas por su ubicación en la estructura fiscal. Esta bifurcación ilustra una contradicción fundamental, pues su efectividad técnica no genera automáticamente su legitimidad social en un contexto de crisis humanitaria donde las víctimas asocian a las fiscalías con una reiterada impunidad histórica, de igual forma, exhibe capacidades superiores en materia de coordinación y acceso a la información. Sin embargo, estas ventajas operan dentro de marcos que reproducen jerarquías y procedimientos que pueden ser parte de mecanismos que restringen una experimentación democrática. La estructura similar a la fiscalía, aunque técnicamente eficiente, limita agencia colectiva de víctimas en decisiones organizacionales.

La CLB-Chihuahua demuestra conformidad estratégica mediante una hibridación institucional selectiva, adoptando elementos formales del marco federal mientras mantiene estructuras operativas que reproducen lógicas preexistentes. Esta configuración genera "eficiencia paradójica" (Meyer & Rowan, 1977). Es decir, indicadores aparentes de efectividad enmascaran limitaciones estructurales para transformaciones democráticas profundas que determinarán sostenibilidad institucional a largo plazo.

Conclusiones generales

El análisis comparativo de las Comisiones Estatales de Búsqueda (CEB) del Estado de México y Chihuahua revela que la implementación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada no representa un proceso lineal de adopción institucional uniforme, sino una manifestación compleja de implementación diferenciada estructural en la que factores institucionales, políticos y de poder local han determinado configuraciones organizacionales distintas bajo marcos normativos homogéneos. En respuesta a la primera pregunta de investigación sobre tensiones entre el diseño federal y los arreglos subnacionales, los hallazgos demuestran que ambas comisiones han adoptado modelos organizacionales paradigmáticamente

opuestos. Es decir, una extrajudicial con alta dotación de recursos (COBUPEM, 100 plazas) y una híbrida judicial-extrajudicial con capacidades limitadas (CLB-Chihuahua, 14 plazas), que no pueden explicarse únicamente mediante variaciones en voluntad política o capacidades administrativas, sino que reflejan cómo cada entidad ha articulado el mandato federal con sus propias trayectorias institucionales previas, con sus configuraciones de poder local y con dinámicas propias derivadas de su relación con el federalismo mexicano (DiMaggio & Powell, 1983; Pressman & Wildavsky, 1984; Sabatier & Mazmanian, 1980).

Respecto de la segunda pregunta sobre cómo estas configuraciones han afectado la construcción de legitimidad, la propuesta teórica dual, nos ha permitido identificar una especie de paradoja de legitimidad bifurcada, que trasciende el análisis funcionalista tradicionales. Es decir, la COBUPEM logra conformidad regulativa exitosa mediante isomorfismo coercitivo, normativo y mimético, legitimándose formalmente como una de las comisiones más importantes del país. Sin embargo, esta legitimidad institucional no se traduce automáticamente en legitimidad social, lo que genera una situación donde el reconocimiento normativo-técnico coexiste con desconfianzas, resistencias y cuestionamientos crecientes sobre la efectividad real de las búsquedas, localización e identificación de víctimas de desaparición. Simultáneamente, la CLB-Chihuahua ha desarrollado lo que podemos señalar como una legitimidad bifurcada, en la que, si bien logra efectividad operativa destacada en materia de coordinación interinstitucional, siendo la única comisión con colaboración real de fiscalías, enfrenta resistencias significativas por parte de familias y de organizaciones de víctimas debido a su ubicación dentro de la estructura fiscal. Lo cual perpetúa marcos interpretativos centrados en la investigación criminal más que en la búsqueda humanizada (Meyer & Rowan, 1977; Suchman, 1995; Clegg, 2010).

Del análisis de ambos casos emerge la conceptualización de una crisis de legitimidad diferida como contribución teórica fundamental. Es decir, ambas comisiones pueden atravesar fases iniciales de consolidación institucional y de reconocimiento formal, para luego enfrentar procesos de erosión de su legitimidad social cuando las expectativas generadas por la arquitectura legal y el discurso oficial no se correspondan con los resultados tangibles. Esta tensión es particularmente crítica en un entorno de crisis humanitaria donde la legitimidad depende no solo de conformidad regulativa, sino de efectividad sustantiva en términos de personas localizadas, identificadas y familiares atendidos (Suddaby, 2015; Willmott, 2015; Alvesson & Spicer, 2019). El análisis desde la dimensión

crítico-política revela que ambas comisiones enfrentan limitaciones estructurales para procesos de micro emancipación organizacional, definida como prácticas cotidianas mediante las cuales los actores desafían, negocian o subvierten el orden dominante. La COBUPEM reproduce lo que Fleming y Spicer (2007) conceptualizan como "colonización tecnocrática" que, bajo la apariencia de profesionalismo y atención a víctimas, reproduce jerarquías que limitan agencia genuina de familias en decisiones organizacionales. Por su parte, la CLB-Chihuahua perpetúa lógicas de hegemonía procedimental en las que la eficiencia técnica aparente justifica la perpetuación de estructuras que excluyen una democratización participativa (Holm, Mathiasen & Hjertø, 2023).

La investigación propone dos líneas de acción derivadas del diagnóstico. Primero, en el plano operativo, se propone transitar desde modelos tecnocratizados hacia arreglos que reconozcan formalmente la agencia de familias y de colectivos de búsqueda en órganos de decisión, en sistemas de información y en la definición de criterios de evaluación, incorporando lo que se denomina trabajo institucional desde abajo como dimensión de legitimidad (Lawrence & Suddaby, 2006; Hallett & Ventresca, 2006; Muzio, Brock & Suddaby, 2013). Segundo, en el plano de las políticas públicas y de futuro de investigación, se propone establecer mecanismos permanentes de monitoreo de legitimidad dual institucional y social, así como desarrollar estudios longitudinales que permitan observar si la crisis de legitimidad diferida se materializa, bajo qué condiciones se mitiga o se agrava, y cómo observar las prácticas de micro emancipación y cómo pueden estas contribuir a reorientar las comisiones hacia configuraciones simultáneamente más efectivas y socialmente mejor reconocidas (Holm et al., 2023; Ansolabehere et al., 2020).

Referencias

Aguayo, S., y Treviño, J. (2007). Fox y el pasado. La anatomía de una capitulación. *Foro Internacional*, XLVll (4), 709-739.

Alvesson, M., y Willmott, H. (1992). On the idea of emancipation in management and organization studies. Academy of Management Review, 17(3), 432-464. https://doi.org/10.5465/amr.1992.4282009

Anckar, C. (2008). On the applicability of the most similar systems design and the most different systems design in comparative research. International Journal of Social Research Methodology, 11(5), 389-401. https://doi.org/10.1080/13645570701401552

Ansolabehere, K., Martínez, S., Vázquez, S., y Lozano, L. (2020). Comisiones Estatales de Búsqueda. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México. https://odim.juridicas.unam.mx/sites/default/files/Informe_Comisiones_Estatales_de_B%C3%BAsqueda.pdf

Bartlett, L., & Vavrus, F. (2017). Rethinking case study research: A comparative approach. Routledge.

Beitsch, L. M., Brooks, R. G., Menachemi, N., & Libbey, P. M. (2006). State public health agency financing and staffing: Trends and state capacity. Journal of Public Health Management and Practice, 12(5), 434–440.

Bellingeri, M. (2003) *Del agrarismo armado a la guerra de los pobres. Ensayos de guerrilla rural en el México contemporáneo, 1940-1974*. Ediciones Casa Juan Pablos y Secretaría de Cultura del Gobierno del Distrito Federal.

Clegg, S. (2010). "The state, power, and agency: Missing in action in institutional theory?" ("Sci-Hub | The State, Power, and Agency: Missing in Action in ...") International Journal of Organizational Analysis, 18(4), 466–478. https://doi.org/10.1177/1056492609347562

Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero (2014) Informe final de actividades. https://odim.juridicas.unam.mx/sites/all/libraries/pdf.js/web/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fodim.juridicas.unam.mx%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2FInforme%2520final%2520de%2520actividades%2520-%2520Comisi%25C3%25B3n%2520de%2520la%2520Verdad%2520de%2520Guerrero.pdf

DiMaggio, P. J., y Powell, W. W. (1983). "The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields." ("Paul J. DiMaggio und Walter W. Powell: The Iron Cage Revisited ...") American Sociological Review, 48(2), 147-160. https://doi.org/10.2307/2095101

Fleming, P., y Spicer, A. (2007). Contesting the corporation: Struggle, power and resistance in organizations. Cambridge University Press.

Fournier, V., y Grey, C. (2000). At the critical moment: Conditions and prospects for critical management studies. Human Relations, 53(1), 7-32. https://doi.org/10.1177/0018726700531002

Fu, X., y Yan, S. (2024). Institutional isomorphism and organizational performance: The moderating role of organizational culture. Journal of Business Research, 165, 114-127.

Gamiño, R. y Toledo M. (2011). Origen de la Liga Comunista 23 de Septiembre. *Espiral (Guadalajara)*, *18*(52), 9-36

Gerring, J. (2007). Case study research: Principles and practices. Cambridge University Press.

Gobierno de México (2024) *Informe Final, Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las violaciones graves a los derechos humanos cometidas de 1965 a 1990. https://comisionverdadyjusticia.segob.gob.mx/work/models/ComisionVerdadyJusticia/Documentos/Informe2024/20240909_Informe_COVEH.pdf*

Goggin, M. L. (1986). The "Too Few Cases-Too Many Variables" problem in implementation research. The Western Political Quarterly, 39(2), 328-347. https://doi.org/10.1177/106591298603900210

Hallett, T., & Ventresca, M. J. (2006). Inhabited institutions: Social interactions and organizational forms in Gouldner's Patterns of Industrial Bureaucracy. Theory and Society, 35(2), 213-236. https://doi.org/10.1007/s11186-006-9003-z

Hernández, T. (2021) *Tras las huellas de la derecha. El Partido Acción Nacional, 1939-2000*. Fondo de Cultura Económica

Hogwood, B., y Gunn, L. (1984). Policy analysis for the real world. Oxford University Press.

Holm, A. B., Mathiasen, K., & Hjertø, K. B. (2023). Mind the gap! Building bridges between institutional work and critical sensemaking. Journal of Organizational Change Management, 36(7), 1180–1198. https://doi.org/10.1108/JOCM-06-2023-0234

Lawrence, T. B., Suddaby, R., & Leca, B. (2013). Institutional work: Refocusing institutional studies of organization. Journal of Management Inquiry, 20(1), 52-58. https://doi.org/10.1177/1056492610387222

Li, M., Wang, J., & Cao, X. (2019). Policy implementation in heterogeneous contexts: The adoption of fuel efficiency standards in China and Mexico.

Environmental Policy and Governance, 29(6), 421–435. https://doi.org/10.1002/eet.1881

Lijphart, A. (1971). Comparative politics and the comparative method. American Political Science Review, 65(3), 682-693. https://doi.org/10.2307/1955513

Lilja, M., Baaz, M., Schulz, M., y Vinthagen, S. (2017). How resistance encourages resistance: Theorizing the nexus between power, "Organised Resistance" and "Everyday Resistance". Journal of Political Power, 10(1), 40-54. https://doi.org/10.1080/2158379X.2017.1286084

Loaeza, S. (1974) El Partido Acción Nacional: la oposición leal en México. *Foro Internacional* No. 55, vol 14. P. 352-374

Maddox, J. (2022). Power, resistance, and transformation in organizational contexts: A Foucauldian analysis. Organization Studies, 43(8), 1247-1265.

Meyer, J. W., y Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. American Journal of Sociology, 83(2), 340-363. https://doi.org/10.1086/226550

Muzio, D., Brock, D. M., & Suddaby, R. (2013). Professions and institutional change: Towards an institutionalist sociology of the professions. Journal of Management Studies, 50(5), 699-721. https://doi.org/10.1111/joms.12030

Paiva, K. C. M., Santos, A. O., y Barros, V. A. (2024). Micro-emancipação e transformação organizacional: Perspectivas críticas na gestão contemporânea. Revista de Administração Contemporânea, 28(2), 45-62.

Pardo, M., Dussauge, M., y Cejudo, G. (2018). Estudio introductorio. En M. Pardo, M. Dussauge, & G. Cejudo (Eds.), Implementación de políticas públicas: Una antología (pp. 9-27). Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Piccato, P. (2022) *Historia mínima de la violencia en México*. El Colegio de México.

Pressman, J. L., y Wildavsky, A. (1973). Implementation. University of California Press.

Przeworski, A., y Teune, H. (1970). The logic of comparative social inquiry. Wiley-Interscience.

Scheopner Torres, A. C., Brett, J., Cox, J., & Greller, S. (2021). Competency-based education in the state policy arena: Comparative case study of two

neighboring states. Journal of Educational Change, 22(3), 371-397. https://doi.org/10.1177/14782103211031342

Scott, W. R. (1995). Institutions and organizations. Sage Publications.

Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options. Political Research Quarterly, 61(2), 294-308. https://doi.org/10.1177/1065912907313077

Sierra, J. (2003) *El enemigo interno. Contrainsurgencia y Fuerzas Armadas en México*, Plaza y Valdés/Universidad Iberoamericana.

Sminia, H. (2024). Institutional embeddedness and organizational adaptation: A neo-institutional perspective. Organization Studies, 45(3), 287-304.

Suddaby, R. (2015). Can institutional theory be critical? Journal of Management Inquiry, 24(1), 93–95. https://doi.org/10.1177/1056492614545304

Willmott, H. (2015). Why institutional theory cannot be critical. Journal of Management Inquiry, 24(1), 105–111.

Winter, S. (2012). Implementation perspectives: Status and reconsideration. En G. Peters y J. Pierre (Eds.), Handbook of public administration (pp. 265-278). Sage Publications.

Yu, T., y Pakarek, A. (2023). Critical management studies and organizational transformation: New perspectives on power and resistance. Management Learning, 54(2), 178-195.

La dinámica político-administrativa en la implementación de políticas públicas: El Caso del Huracán Otis, Acapulco Guerrero.

Recibido: 10 octubre 2025 Aceptado: 28 enero 2026

Paola Parra García[1]

Resumen:

La presente investigación tiene como objetivo describir y explicar la dinámica político-administrativa en la implementación de las políticas públicas, a partir del análisis del Acuerdo Político-Administrativo (APA) y del Programa de Actuación Político-Administrativo (PPA), tomando como estudio de caso el huracán Otis. La pregunta central que guía la investigación es la siguiente: ¿cómo se configura la dinámica político-administrativa en la implementación de las políticas públicas?

Pese a los avances significativos en la comprensión teórica del campo de la implementación de políticas públicas, persisten importantes lagunas de conocimiento que limitan la capacidad de los gobiernos para llevar dichas políticas a la práctica de manera efectiva. En este contexto, la investigación analiza la dinámica administrativa del proceso de implementación, así como algunos elementos de su dimensión política, y examina los componentes y estructuras del Acuerdo Político-Administrativo (APA) que permiten abordar la implementación desde una perspectiva de coordinación y colaboración entre entidades gubernamentales y actores sociales en la gestión de apoyos posteriores al paso del huracán Otis en Acapulco de Juárez, Guerrero.

Palabras clave: Implementación de políticas públicas, Huracán Otis, Acuerdo Político-Administrativo, Programa de Actuación Político-Administrativo.

Abstract

This research aims to describe and explain the political-administrative dynamics in the implementation of public policies through the analysis of the Political-Administrative Agreement (PAA) and the Political-Administrative Action Program (PAAP), using Hurricane Otis as a case study. The central question guiding this study is: How are political-administrative dynamics configured during the implementation of public policies?

[1] Estudiante de Ciencia Política en la FCPYS UNAM. Mexicana. ORCID: https://orcid.org/0009-0001-9735-2744 Correo-e: 2203068895@correo.ler.uam.mx

Despite significant advances in the theoretical understanding of public policy implementation, critical knowledge gaps persist that limit the ability of governments to effectively put these policies into practice. In this context, the research analyzes the administrative dynamics of the implementation process, as well as key elements of its political dimension. Furthermore, it examines the components and structures of the Political-Administrative Agreement (PAA) that facilitate an implementation approach based on coordination and collaboration between government entities and social actors in the management of relief efforts following Hurricane Otis in Acapulco de Juárez, Guerrero.

Key words: Implementation of Public Policies, Hurricane Otis, Political-Administrative Agreement, Political-Administrative Action Program.

Introducción

El proceso de implementación es uno de los procesos complejos y multifacéticos de la política pública. Particularmente en la gestión de fenómenos naturales porque pone a prueba la capacidad de coordinación y respuesta de las autoridades gubernamentales. La presente investigación tiene el objetivo de explicar los elementos del proceso de implementación del Plan de Reconstrucción y apoyo a Damnificados por el Huracán Otis mediante el análisis de la dinámica política y la dinámica administrativa. componentes y estructuras del Acuerdo Político Administrativo (APA) en la coordinación y colaboración entre entidades gubernamentales y actores sociales para la gestión de apoyos después del paso del Huracán Otis, en Acapulco de Juárez, Guerrero.

La pregunta de investigación es ¿Cómo es la dinámica-político administrativa en la implementación de políticas públicas? Con el objetivo de realizar un análisis del proceso de implementación e identificar los alcances y limitantes del plan de apoyo y reconstrucción, después del paso del huracán Otis, en Acapulco de Juarez, Guerrero[2].

[2] Cabe señalar que el Plan General de Reconstrucción se implementó a nivel municipal en dos de los municipios afectados por el huracán Otis: Coyuca de Benítez y Acapulco de Juárez. Para este estudio de caso se seleccionó el municipio de Acapulco de Juárez, debido a su relevancia como destino turístico y porque, a partir de las entrevistas en profundidad realizadas a las burocracias de nivel de calle, se identificó una concentración prioritaria de recursos, atención institucional y esfuerzos de implementación en dicho municipio. Esta prioridad se reflejó, además, en la

La hipótesis se deriva de la teoría de las organizaciones de los estudios de Bennis, 1966; Downs, 1967; Gross, 1971; Katz y Kahn, 1966. Estos estudios agrupan en tres categorías principales: i) la teoría de la organización, con énfasis en los trabajos sobre control y cambio dentro de las organizaciones (innovación); ii) el impacto de las políticas públicas; y iii) estudios selectos sobre las relaciones intergubernamentales. En ese sentido la investigación contribuye a los estudios sobre las relaciones intergubernamentales.

La presente investigación aporta evidencia empírica en el campo de estudio, además de responder a las lagunas en el campo de conocimiento en la gestión de fenómenos naturales desde la ciencia sociales[3].

En este sentido desde la toma de decisión política, se debe de tener en cuenta los tiempos de la política pública y teniendo en cuenta que el proceso de reconstrucción se estima de acuerdo con el gobierno y su plan de reconstrucción, para este estudio de caso. Desde la literatura clásica del análisis de políticas públicas, el monitoreo y el seguimiento no constituyen un componente accesorio o complementario, sino una fase estructural del ciclo de la política pública, inseparable del diseño, la implementación y la evaluación (Dunn, 2018; Howlett, Ramesh y Perl, 2020). En este enfoque, el monitoreo cumple la función de generar información sistemática y oportuna sobre el desempeño de la política, permitiendo comparar los resultados observados con los objetivos originalmente planteados.

Para que un sistema de monitoreo y seguimiento sea viable y funcional, la política pública debe incorporar, desde su fase de diseño, una estructura mínima de gestión por resultados. Dicha estructura incluye, al menos: objetivos claramente definidos y jerarquizados, que permitan distinguir entre fines generales y resultados intermedios; una teoría de cambio, que establezca la lógica causal entre las intervenciones gubernamentales y los resultados esperados; indicadores verificables, capaces de traducir los objetivos en medidas observables; responsables institucionales claramente asignados, con competencias y atribuciones específicas; y mecanismos formales de reporte y retroalimentación,

documentación oficial disponible, la cual hace referencia predominantemente al puerto de Acapulco, lo que convierte a este municipio en un caso clave para analizar los resultados del Plan General de Reconstrucción y la atención gubernamental recibida antes, durante y después de su implementación.

[3] La devastación en Acapulco resalta la vulnerabilidad de regiones costeras frente a huracanes de alta intensidad y subraya la necesidad urgente de mejorar los sistemas de alerta temprana y las capacidades de respuesta. Este evento también pone demuestra la importancia de la preparación comunitaria y la resiliencia infraestructural para enfrentar fenómenos meteorológicos.

que aseguren el uso sistemático de la información generada para la toma de decisiones.

Cuando estos elementos no se incorporan desde el diseño de la política, el monitoreo no puede desarrollarse de manera ex post, ya que no existen parámetros claros contra los cuales observar, medir o comparar el avance y desempeño de la intervención pública. Como señalan Kusek y Rist (2004), los sistemas de monitoreo y evaluación no pueden improvisarse durante la implementación, sino que requieren ser institucionalizados desde el inicio para cumplir su función de aprendizaje, corrección y rendición de cuentas.

Por otro lado, la literatura especializada en gestión de desastres y políticas públicas distingue de manera analítica entre dos tipos de intervenciones estatales. Por un lado, las respuestas de emergencia, orientadas a la atención inmediata de la crisis, se caracterizan por su énfasis en la rapidez de actuación, la centralización de decisiones y un mayor grado de discrecionalidad administrativa. Por otro lado, las políticas de reconstrucción constituyen intervenciones de mediano y largo plazo que requieren procesos sistemáticos de planificación, mecanismos de coordinación interinstitucional y la institucionalización de sistemas de seguimiento y monitoreo que permitan evaluar su avance y resultados (Boin, 2017; OECD, 2019).

El Plan de Reconstrucción de Acapulco, implementado tras el paso del huracán Otis, se inscribe predominantemente en la lógica de respuesta inmediata, más que en la de una política pública institucionalizada orientada a la reconstrucción integral. Esta orientación tiene consecuencias directas sobre su gestión. En primer lugar, se prioriza la ejecución inmediata del gasto público sobre la construcción de mecanismos de trazabilidad que permitan dar seguimiento a los resultados y efectos de las intervenciones. En segundo lugar, se privilegia la centralización política de la toma de decisiones en detrimento de esquemas de coordinación técnica interinstitucional, necesarios para la gestión de políticas complejas y multisectoriales. De manera análoga, se asume implícitamente que la urgencia del contexto post-desastre justifica la ausencia o postergación indefinida de mecanismos formales de seguimiento y monitoreo.

Como advierte Peters (2015), las políticas públicas adoptadas bajo condiciones de excepción tienden a suspender temporalmente los controles administrativos, los sistemas de información y los procedimientos ordinarios de gestión, con el argumento de maximizar la rapidez y flexibilidad de la acción gubernamental. Sin embargo, esta suspensión tiene como efecto colateral la debilitación de las capacidades estatales para producir información sistemática sobre el desempeño

de las políticas, lo que explica la ausencia de sistemas de monitoreo robustos en muchos procesos de reconstrucción post-desastre, incluido el caso de Acapulco.

Dentro de la información pública y en la página de gobernación el plan de reconstrucción no cuenta con sistema de monitoreo o seguimiento.

Desde el enfoque de la gobernanza y del análisis de políticas públicas, la literatura coincide en que los sistemas de monitoreo y seguimiento requieren la existencia de una entidad claramente mandatada, dotada de capacidad técnica, autoridad política y atribuciones formales para coordinar, recopilar y sistematizar información sobre la implementación de la política (May, 2015; OECD, 2020). En ausencia de una instancia rectora, el monitoreo tiende a fragmentarse o a diluirse entre múltiples actores, lo que reduce su coherencia y limita su utilidad para la toma de decisiones.

En el caso de planes de reconstrucción caracterizados por su naturaleza multisectorial y por la concurrencia de distintos niveles de gobierno, la función de seguimiento suele descansar en una arquitectura institucional específica que integra, al menos, tres componentes: i) un organismo coordinador central con un mandato explícito para conducir el proceso de reconstrucción; ii) un sistema interinstitucional de información que permita consolidar datos provenientes de las distintas dependencias y actores involucrados; y iii) un marco común de reporte y rendición de cuentas que establezca criterios homogéneos para informar sobre avances, resultados y uso de recursos.

Sin embargo, el caso de la reconstrucción de Acapulco, el proceso involucra a una pluralidad de actores dependencias del gobierno federal, fuerzas armadas, gobiernos locales y empresas públicas y privadas, sin que exista una arquitectura institucional explícita para el seguimiento transversal del plan. La ausencia de una instancia coordinadora formal y de un sistema integrado de información impide articular los esfuerzos dispersos bajo una lógica común de gestión por resultados, lo que limita de manera significativa la capacidad estatal para realizar un seguimiento sistemático del avance de la reconstrucción.

Esta situación genera lo que Pressman y Wildavsky (1984) denominan implementation gaps: brechas entre los objetivos y compromisos anunciados en el plano discursivo y las acciones que efectivamente se ejecutan en la práctica. Sin mecanismos institucionalizados de monitoreo, dichas brechas no solo permanecen invisibles, sino que tampoco pueden ser detectadas ni corregidas oportunamente, lo que debilita la efectividad, la coherencia y la rendición de cuentas del proceso de reconstrucción.

En este sentido, el Plan de Reconstrucción de Acapulco no carece de un sistema de seguimiento y monitoreo como resultado de una omisión accidental o meramente administrativa, sino como consecuencia de una combinación de factores estructurales ampliamente identificados por la literatura especializada en análisis de políticas públicas y gobernanza. En primer lugar, el plan fue concebido predominantemente como una respuesta de emergencia, orientada a la atención inmediata de los efectos del huracán, y no como una política pública institucionalizada susceptible de ser evaluada sistemáticamente en términos de resultados y desempeño.

En segundo lugar, si bien la literatura reconoce que la teoría de cambio no siempre se encuentra explícitamente formulada en los documentos de política, también subraya que resulta indispensable que el diseño de la intervención permita reconstruirla analíticamente a partir de objetivos, líneas de acción y supuestos causales mínimamente definidas (Weiss, 1998; Kusek y Rist, 2004). En el caso del Plan de Reconstrucción de Acapulco, el problema no radica necesariamente en la inexistencia de una teoría de cambio, sino en la ausencia de condiciones institucionales que faciliten su reconstrucción ex post, debido a la falta de información sistemática, criterios claros de priorización y mecanismos formales de documentación de las decisiones públicas.

En tercer lugar, el plan presenta una fragmentación institucional significativa, caracterizada por la participación simultánea de múltiples actores dependencias del gobierno federal, fuerzas armadas, gobiernos locales y empresas públicas y privadas sin la existencia de una autoridad rectora claramente mandatada para el seguimiento transversal del proceso de implementación. Esta fragmentación dificulta la articulación de las acciones bajo una lógica común orientada a resultados y limita la generación de información consolidada sobre los avances y efectos del proceso de reconstrucción.

Asimismo, el plan operó en un contexto de incentivos políticos y administrativos poco favorables a la generación sistemática de información, en el que la urgencia de la acción y la alta visibilidad política del proceso tendieron a privilegiar la ejecución inmediata por encima de la construcción de mecanismos formales de seguimiento, transparencia y rendición de cuentas. Como señala la literatura sobre gobernanza pública, la producción de información no cumple únicamente una función técnica, sino también una función política, en la medida en que hace visibles responsabilidades, decisiones y resultados (Power, 1997; Peters, 2015).

Esta combinación de factores configura un déficit de gobernanza, en tanto la ausencia de un sistema de seguimiento y monitoreo limita severamente la capacidad del Estado para garantizar la efectividad y eficiencia de la intervención, promover el aprendizaje institucional y asegurar la transparencia y la rendición de cuentas de las acciones públicas. En un proceso de reconstrucción de alto impacto social y presupuestal como el de Acapulco, la falta de mecanismos que permitan dar seguimiento a las decisiones y resultados de todos los actores involucrados en la implementación no solo debilita la gestión pública, sino que también compromete la legitimidad y sostenibilidad de la política en el mediano y largo plazo.

Lo que desde la perspectiva del Acuerdo Político-Administrativo (APA), este déficit de seguimiento y monitoreo puede entenderse como una expresión de los arreglos informales y formales que estructuran la coordinación entre actores durante la implementación. Más que un problema exclusivamente técnico, la ausencia de una estructura institucional para el seguimiento refleja los términos bajo los cuales los actores gubernamentales y no gubernamentales acuerdan -explícita o implícitamente— prioridades, responsabilidades y márgenes de acción en un contexto de alta presión política y administrativa. En este sentido, el APA permite identificar cómo la fragmentación institucional y la débil producción de información no son anomalías del proceso, sino resultados coherentes con un arreglo político-administrativo orientado a la ejecución inmediata y al control operativo, más que a la generación de capacidades sostenidas de gestión, monitoreo y rendición de cuentas.

Acuerdo Político Administrativo (APA) y Programa Político-Administrativo (PPA)

El APA integra, de forma articulada, cinco elementos centrales. En primer lugar, la definición del problema público, que implica un acuerdo sobre su naturaleza, causas y efectos, así como sobre los grupos-objetivo cuyos comportamientos se pretende modificar y los beneficiarios finales de la intervención. En segundo lugar, la hipótesis causal, entendida como la teoría de intervención que vincula las causas del problema con los instrumentos de política seleccionados. En tercer lugar, el modelo de intervención, que precisa cómo la acción pública incidirá sobre los grupos-objetivo. En cuarto lugar, la asignación de recursos —legales, financieros, humanos y organizativos— necesarios para ejecutar la política. Finalmente, el APA define los arreglos institucionales, es decir, las estructuras administrativas responsables y los mecanismos de coordinación entre actores y niveles de gobierno (Subirats et al., 2008).

En el enfoque de análisis de políticas públicas desarrollado por Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, el Programa Político-Administrativo (PPA) constituye el producto central de la fase de programación y representa el momento en el que los consensos políticos alcanzados en el Acuerdo Político-Administrativo (APA) se traducen en reglas, procedimientos, instrumentos y arreglos institucionales formalizados que orientan la acción pública (Subirats et al., 2008). Desde esta perspectiva, el PPA no es un documento aislado ni meramente técnico, sino un marco normativo y operativo que hace posible la implementación efectiva de una política pública.

Desde el punto de vista teórico, el PPA se define como el conjunto de disposiciones jurídico-administrativas y organizativas que especifican cómo debe ejecutarse una política, quiénes son los actores responsables, con qué recursos cuentan y mediante qué instrumentos se pretende incidir sobre los grupos-objetivo. Mientras el APA expresa el consenso político en torno a qué hacer frente a un problema público, el PPA delimita con precisión cómo hacerlo, reduciendo la ambigüedad operativa y estableciendo condiciones mínimas de viabilidad administrativa (Subirats, 2008).

Componentes estructurales del PPA

De acuerdo con Subirats y sus coautores, el PPA integra varios componentes interdependientes. En primer lugar, define con precisión a los actores de la política, distinguiendo entre grupos-objetivo aquellos cuyos comportamientos se busca modificar, beneficiarios finales y actores públicos y privados involucrados en la implementación. Esta delimitación resulta fundamental para evitar vacíos de responsabilidad y conflictos de competencia durante la ejecución.

En segundo lugar, el PPA operacionaliza la hipótesis causal contenida en el APA mediante una teoría del cambio explícita, que vincula recursos, actividades, productos, resultados e impactos. Esta cadena lógica permite evaluar empíricamente si la intervención funciona conforme a lo previsto o si los problemas observados se derivan de fallas de diseño o de implementación (Subirats et al., 2008; Knoepfel et al., 2011).

Un tercer componente central es el arreglo institucional, que establece qué instituciones intervienen, en qué niveles territoriales actúan y cómo se coordinan entre sí. En políticas caracterizadas por una alta complejidad organizativa como la gestión del riesgo y de los desastres, esta definición resulta determinante para asegurar la coherencia de la acción pública y la coordinación intergubernamental.

El PPA también especifica los recursos disponibles, incluyendo recursos legales, financieros, humanos, informativos, organizativos y temporales. La literatura coincide en que la incongruencia entre objetivos ambiciosos y recursos limitados constituye una de las principales fuentes de fracaso en la implementación (Pressman y Wildavsky, 1984).

Asimismo, el PPA define los instrumentos de intervención regulatorios, económicos, informativos u organizativos, a través de los cuales se busca modificar los comportamientos de los grupos-objetivo. La elección de estos instrumentos no es neutral, pues refleja equilibrios políticos, capacidades administrativas y supuestos causales sobre los mecanismos de cambio social (Lascoumes y Le Galès, 2007). De ese modo, el PPA incorpora indicadores de seguimiento y evaluación, que permiten medir el desempeño de la política, monitorear su ejecución y sustentar procesos de rendición de cuentas y aprendizaje institucional.

Desde una perspectiva teórica, el PPA cumple al menos tres funciones esenciales. En primer lugar, una función de concretización, al traducir orientaciones políticas generales en objetivos operativos y medibles. En segundo lugar, una función de coordinación, al establecer reglas claras para la interacción entre actores y niveles de gobierno. En tercer lugar, una función de legitimación, al dotar de base legal y administrativa a la acción pública y permitir su control democrático (Subirats, 2008).

De este modo, el PPA constituye el eslabón intermedio entre el consenso político y la acción administrativa efectiva, sintetizado en la secuencia analítica APA,PPA y implementación.

El PPA en la gestión de fenómenos naturales

La relevancia analítica del PPA se vuelve particularmente evidente en la gestión de fenómenos naturales, un ámbito caracterizado por alta incertidumbre, presión temporal y necesidad de coordinación multinivel. En este tipo de políticas, el consenso político en torno a la reducción del riesgo o la atención de desastres expresado en el APA solo se traduce en resultados efectivos cuando se institucionaliza en PPAs claros, coherentes y operativamente viables.

La literatura sobre políticas de desastres muestra que los fallos recurrentes en la respuesta gubernamental suelen asociarse a PPAs incompletos o contradictorios, que no definen con claridad responsabilidades, mecanismos de coordinación ni criterios de asignación de recursos (Birkland, 2006; Boin et al., 2016). En contraste,

PPAs robustos permiten anticipar escenarios, estandarizar procedimientos y facilitar la adaptación durante la implementación.

Es así como el análisis del huracán Otis muestra que la eficacia de la respuesta gubernamental no depende únicamente de la magnitud del fenómeno natural, sino de la calidad del PPA que guía la implementación: claridad en la asignación de responsabilidades, disponibilidad efectiva de recursos, instrumentos adecuados y mecanismos de seguimiento capaces de adaptarse a condiciones extraordinarias.

Proceso de Implementación

La implementación constituye la fase del ciclo de la política pública en la que las decisiones formales se transforman en acciones operativas. Pressman y Wildavsky (1973) definen este proceso como la cadena de interacciones entre múltiples actores, niveles de gobierno y organizaciones necesarias para traducir objetivos normativos en resultados concretos. En la gestión de fenómenos naturales, la implementación adquiere una relevancia particular, dado que de su eficacia dependen la reducción del riesgo, la protección de la población y la capacidad de respuesta ante escenarios de alta incertidumbre y urgencia.

A diferencia de otros ámbitos de política, la implementación en contextos de desastre se caracteriza por la presión temporal, la coordinación interinstitucional intensiva y la necesidad de operar bajo condiciones de información incompleta. Por ello, las fallas de implementación no pueden explicarse únicamente por errores de diseño, sino por la interacción entre arreglos institucionales, capacidades administrativas y dinámicas territoriales.

El enfoque top–down, desarrollado por Sabatier y Mazmanian (1980), concibe la implementación como un proceso jerárquico en el que las autoridades centrales definen objetivos claros, asignan competencias y controlan la ejecución mediante normas y mecanismos de supervisión. En la gestión de fenómenos naturales, este modelo resulta funcional para activar respuestas rápidas, centralizar decisiones críticas y movilizar recursos extraordinarios. Sin embargo, su principal limitación radica en la escasa capacidad de adaptación a contextos locales heterogéneos, especialmente en territorios con vulnerabilidades sociales diferenciadas.

En contraste, el enfoque bottom–up, asociado a Lipsky (1980), enfatiza el papel de los burócratas de nivel de calle personal de protección civil, fuerzas de seguridad, servidores de la nación y autoridades locales que toman decisiones discrecionales durante la implementación. En situaciones de desastre, estos actores interpretan y ajustan las directrices formales según las condiciones reales del territorio, lo que

permite respuestas más flexibles y contextualizadas, aunque también puede generar variaciones significativas en la aplicación de la política.

Por su parte, el modelo de ambigüedad–conflicto propuesto por Matland (1995) resulta particularmente pertinente para el análisis de políticas de gestión de fenómenos naturales. Este enfoque sostiene que la implementación depende del grado de ambigüedad de los objetivos y del nivel de conflicto entre actores. En escenarios de desastre, la incertidumbre científica, la presión política y la coexistencia de objetivos contradictorios como desarrollo urbano, seguridad y reconstrucción generan contextos de alta ambigüedad, donde los resultados de la política dependen menos del diseño formal y más de la capacidad de negociación y coordinación entre actores.

Desde la perspectiva de la implementación, la gestión de fenómenos naturales no puede analizarse como un proceso lineal ni exclusivamente técnico. La efectividad de la política pública depende de la articulación entre el control central, la adaptación local y la gestión del desastre como fenómeno social, así como de la existencia de mecanismos de coordinación, comunicación interinstitucional y aprendizaje institucional.

Pese a los avances en la comprensión teórica del campo de la implementación de políticas públicas, persisten importantes lagunas de conocimiento que limitan la capacidad de los gobiernos para llevar dichas políticas a la práctica, particularmente en contextos donde los formuladores de políticas y los administradores públicos enfrentan restricciones institucionales y operativas. Aunque la fase de implementación ha sido ampliamente abordada por la literatura, son escasos los estudios que analizan la gestión de fenómenos naturales desde una perspectiva de política pública, lo que vuelve especialmente pertinente este estudio para el caso de México.

La implementación de políticas en contextos federales y descentralizados presenta desafíos, debido a la necesidad de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno (Federal, Estatal, Municipal), en su coordinación para la gestión y resolución de conflicto[4]. Por otro lado, los factores contextuales, es decir las

[4] Entender la política pública como un mecanismo de regulación del conflicto permite iluminar el enfoque adoptado en el Plan de Reconstrucción de Acapulco. En contextos post-desastre, la intervención pública no responde únicamente a daños materiales, sino que también debe procesar conflictos latentes y emergentes entre actores con demandas diferenciadas, tales como la población afectada, los gobiernos locales, las dependencias federales, las fuerzas armadas, los sectores económicos y las organizaciones sociales. Desde esta perspectiva, el plan puede interpretarse como un intento del Estado por reordenar prioridades, distribuir recursos escasos y

características socioeconómicas, políticas, y las dinámicas de poder juegan un papel crucial en la implementación de políticas.

En la fase de emergencia entendida como el momento de implementación inmediata de la respuesta pública, el caso del huracán Otis pone de relieve la necesidad de analizar los mecanismos de coordinación que operan dentro de las dinámicas político-administrativas. Desde el enfoque de análisis de políticas públicas desarrollado por Knoepfel, 2008, el proceso de implementación no se reduce a la ejecución de acciones aisladas, sino que se estructura a partir del Programa de Actuación Político-Administrativo (PPA), entendido como el conjunto de decisiones legislativas, reglamentarias y administrativas que definen la manera en que una política pública se traduce en acción gubernamental. A partir de este programa se configura un Acuerdo Político-Administrativo (APA), mediante el cual se establecen, de manera explícita, las competencias, responsabilidades y recursos de los actores públicos involucrados en la implementación.

Desde esta perspectiva analítica, el impacto del huracán Otis en Acapulco, Guerrero, permite observar empíricamente las limitaciones del acuerdo político-administrativo en la fase de emergencia, particularmente en lo relativo a la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno. La respuesta institucional se caracterizó por la concurrencia de actores federales, estatales y municipales, sin que se identificara un acuerdo explícito que delimitara con claridad las responsabilidades operativas, los canales de coordinación ni los mecanismos de articulación intergubernamental en materia de atención de emergencias y desastres naturales. Esta situación no se plantea como una inferencia normativa, sino que se evidencia en la ausencia de instrumentos formales de coordinación, protocolos compartidos y sistemas integrados de información durante la implementación de la respuesta.

establecer jerarquías de atención; es decir, por regular el conflicto social derivado del fenómeno natural, en el entendido de que el "desastre" es, en gran medida, una construcción social. Sin embargo, cuando dicha intervención se estructura predominantemente bajo una lógica de respuesta de emergencia y carece de mecanismos claros de seguimiento, transparencia y rendición de cuentas, la capacidad estatal para regular el conflicto se ve significativamente limitada.

En ausencia de información sistemática sobre decisiones, criterios de asignación y resultados, los desacuerdos no se procesan por vías institucionales, sino que tienden a expresarse como conflictos no regulados, disputas por el acceso a apoyos y cuestionamientos a la legitimidad de la acción pública, particularmente en las etapas posteriores a la entrega de bienes y servicios a la población damnificada. De este modo, el enfoque del plan privilegia la contención inmediata del conflicto social por encima de su gestión institucional de mediano y largo plazo. Vallés, J. (2010).

En términos del marco analítico de Knoepfel, la debilidad del PPA y la fragilidad del APA en la fase de emergencia contribuyeron a una implementación fragmentada, en la que la superposición de acciones, la centralización de decisiones y la limitada articulación con las capacidades locales dificultaron una respuesta más coordinada y eficaz. De este modo, el caso del huracán Otis muestra que los desafíos en la atención de emergencias no se explican únicamente por la magnitud del desastre, sino también por deficiencias estructurales en los mecanismos político-administrativos de coordinación, los cuales condicionan la capacidad del Estado para responder de manera integrada y coherente ante fenómenos naturales.

Esta deficiencia impide responder adecuadamente a las necesidades de la población afectada.

Además, la insuficiencia de planes y programas de protección civil en las entidades federativas y, particularmente, en los municipios constituye un factor estructural que complica de manera significativa la coordinación intergubernamental en contextos de desastre.

Esta debilidad estructural en la planeación de la protección civil resulta empíricamente relevante para comprender el enfoque y las limitaciones del Plan de Reconstrucción de Acapulco tras el paso del huracán Otis. De acuerdo con el INEGI, únicamente alrededor del 33.9 % de los municipios del país contaba con un plan o programa de protección civil vigente, mientras que más del 42 % aproximadamente 1 058 municipios carecían por completo de este instrumento básico de gestión del riesgo en el periodo previo al desastre (INEGI, Censo de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales, 2023). Este dato no es menor, pues indica que una proporción sustantiva del territorio nacional enfrenta emergencias sin marcos locales de actuación previamente definidos, lo que obliga a que la respuesta gubernamental se articule bajo esquemas extraordinarios y altamente centralizados.

En el caso de Acapulco, la ausencia de capacidades locales institucionalizadas en materia de protección civil limitó la posibilidad de articular una respuesta basada en protocolos territoriales, conocimiento comunitario y mecanismos de coordinación intergubernamental preexistentes. Ello contribuyó a que la reconstrucción se estructurara como una respuesta de emergencia prolongada, sin un sistema formal de seguimiento y monitoreo. Así, el déficit de planeación local, empíricamente observable en la elevada proporción de municipios sin planes de protección civil, ayuda a explicar por qué el Plan de Reconstrucción privilegió la

ejecución inmediata sobre la construcción de mecanismos de trazabilidad, transparencia y rendición de cuentas durante el proceso de implementación.

Para mejorar esta situación es crucial fortalecer los sistemas estatales y municipales e incorporar la gestión integral del riesgo en todos los procedimientos de organización y operación. El auxilio a la población en situaciones de emergencia debe ser una función prioritaria de la protección civil.

En la fase de prevención, el diseño institucional del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) contempla mecanismos orientados a fortalecer la coordinación intergubernamental y la articulación de capacidades antes de la ocurrencia de desastres. En este marco, el gobierno de México, a través de la Coordinación Nacional de Protección Civil (CNPC), ha impulsado acciones dirigidas a mejorar la coordinación interna del sistema, particularmente mediante la promoción de protocolos de actuación conjunta y la alineación de planes de respuesta entre las dependencias de la Administración Pública Federal y los integrantes del Consejo Nacional de Protección Civil. En términos formales, estas acciones buscan construir un marco común de actuación que facilite una respuesta coordinada ante situaciones de emergencia.

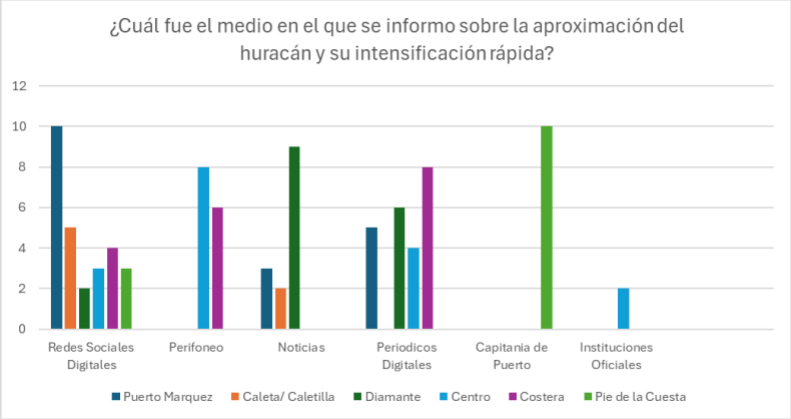
Asimismo, el Centro Nacional de Comunicación y Operación (CENACOM) desempeña un papel clave dentro de esta estructura preventiva, al fungir como la instancia técnica encargada de la recolección, procesamiento, análisis y difusión de información relacionada con riesgos, alertas y situaciones de emergencia. En teoría, este flujo de información constituye un insumo central para la toma de decisiones oportunas y coordinadas entre las autoridades de protección civil de los distintos órdenes de gobierno.

No obstante, la efectividad de estos mecanismos preventivos enfrenta limitaciones estructurales. La cobertura operativa del CENACOM resulta insuficiente frente a la diversidad territorial y la heterogeneidad institucional del país, y sus mecanismos de difusión no siempre garantizan una transmisión oportuna y homogénea de la información hacia los niveles estatal y, especialmente, municipal. En consecuencia, si bien existen instrumentos formales orientados a la coordinación en la fase de prevención, estos no logran consolidarse plenamente como capacidades operativas efectivas en el territorio. Esta brecha entre el diseño institucional y su funcionamiento real contribuye a que, ante eventos extremos como el huracán Otis, los mecanismos preventivos no se traduzcan automáticamente en una coordinación efectiva durante la fase de emergencia,

reproduciendo problemas de fragmentación y centralización en la implementación de la respuesta pública.

Aunque las instituciones oficiales constituyen los canales formalmente establecidos para la comunicación de alertas y prevención de desastres, la evidencia empírica presentada en la figura 1 muestra que estos no son los principales medios de información utilizados por la población. En términos comparativos, las instituciones oficiales registran la menor frecuencia de consulta, con apenas dos menciones, mientras que canales alternativos concentran la mayor parte de las consultas. Destacan, por ejemplo, las redes sociales digitales en Puerto Marqués (10 menciones), la Capitanía de Puerto en Pie de la Cuesta (10 menciones) y las noticias en la zona Diamante (9 menciones). Este patrón sugiere una clara divergencia entre los canales institucionales de alerta y los medios que la población efectivamente emplea en contextos de riesgo.

Figura 1. Medios de comunicación utilizados para la información de la llegada del Huracán



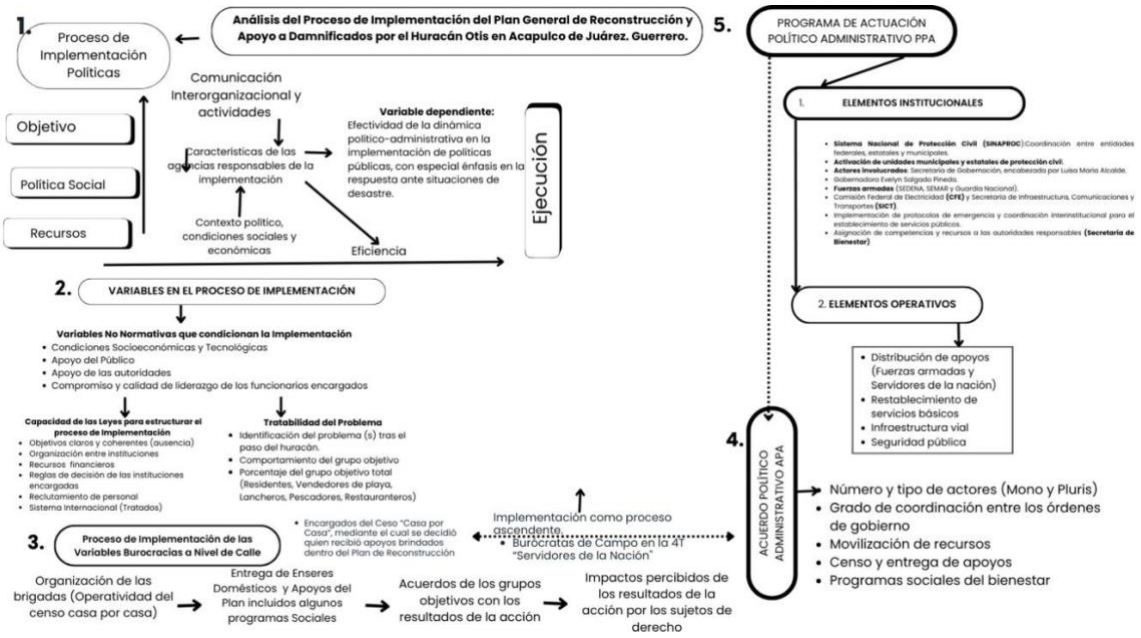
Fuente: elaboración propia con cuestionario de trabajo de campo

Este comportamiento informativo revela al menos tres fenómenos relevantes. En primer lugar, pone de manifiesto una desconexión funcional entre los sistemas formales de comunicación de riesgos y las prácticas informativas reales de la población. En segundo lugar, evidencia que la circulación de información ocurre de manera descentralizada y territorialmente diferenciada, ya que las preferencias por ciertos canales varían según la localidad, lo que indica la presencia de dinámicas comunitarias específicas en el acceso a la información. En tercer lugar, muestra que la población ha desarrollado redes informales y mecanismos propios de información, los cuales son percibidos como más accesibles, oportunos o contextualizados frente a los canales institucionales.

Este hallazgo no implica necesariamente que los mecanismos institucionales de comunicación sean intrínsecamente ineficaces, sino que su diseño y operación no están alineados con las prácticas comunicativas predominantes de las comunidades. En situaciones de emergencia, la población tiende a recurrir a aquellos canales que le ofrecen información más rápida, comprensible o adaptada a su entorno inmediato. En este sentido, la falta de articulación entre los sistemas oficiales de alerta y los circuitos informativos locales representa un desafío central para la política de prevención de desastres, pues limita la capacidad del Estado para traducir sus instrumentos formales en respuestas socialmente efectivas antes y durante la emergencia.

En primer lugar, el cambio climático destaco la rápida intensificación del huracán Otis, que paso de tormenta tropical a huracán de categoría cinco en un lapso de 24 horas. Marcando como la amenaza de eventos climáticos imprevisibles y peligrosos, cuya magnitud desafía la capacidad de actuación y respuesta de las autoridades. En un segundo lugar, la dimensión de la prevención se hace evidente ante la poca preparación y respuesta efectiva frente al huracán. La reducción de recursos en el Sistema Nacional de Protección Civil y Bomberos ha debilitado las capacidades de prevención, mitigación y acción de desastres, dejando a la población vulnerable y desprotegida ante eventos climáticos extremos e incluso la eliminación del Fondo para Desastres Naturales. (Regidor, 2023)

Figura 2. Modelo de análisis



Fuente: elaboración propia a partir de los modelos de implementación descritos en Aguilar Villanueva (Ed., 1993).

Despliegue de mecanismos gubernamentales de respuesta

Los elementos institucionales para la gestión de desastres naturales en México son fundamentales para la mitigación y respuesta efectiva ante eventos naturales. La integración de las estructuras organizativas, los marcos jurídicos regulatorios, y la definición de roles y responsabilidades se encuentran en el ámbito institucional. En ese sentido, las instituciones son reglas formales e informales que estructuran las interacciones políticas y sociales, proporcionando un marco dentro del cual los actores políticos operan. Estas instituciones abarcan desde constituciones y leyes hasta prácticas y normas que, aunque no estén codificadas, tienen impacto en el comportamiento político.

Para esta investigación las instituciones son cruciales por tres razones principales. La primera es que establecen las reglas del juego, es decir, determinan cómo se toman las decisiones políticas y quién tiene la autoridad para tomarlas. En segundo lugar, estructuran los incentivos que influyen en las estrategias de los actores políticos, incluidas las élites y los ciudadanos. En tercer lugar, por la contribución a la estabilidad y previsibilidad, por la proporción de un marco estable que permite la previsibilidad en la política, facilitando la cooperación y reduciendo el conflicto.

La evidencia empírica disponible muestra una implementación fragmentada del proceso de reconstrucción, observable en la ejecución paralela de acciones por parte de distintas dependencias federales, fuerzas armadas y gobiernos locales, sin un sistema público que consolide información sobre objetivos, beneficiarios y avances.

Aunque aún hay oportunidad de mejorar las labores de auxilio, restablecimiento de servicios y reconstrucción, la respuesta inicial fue notoriamente ineficiente. Ante ese contexto una de las principales críticas se centra en la falta de seriedad del gobierno ante las advertencias previas sobre la intensidad del huracán y como los procesos administrativos, importan para emitir alertas mostrando a un gobierno federal que no estaba preparado ante la magnitud.

El gobierno federal en su mayoría de ocasiones se reconocía por lidiar con los desastres naturales, ante la tradición del sistema de protección civil y apoyo por el ejército, incluso hace algunos años, antes dedicarse a combatir al crimen organizado, una de sus principales actividades era la resolución y atención en los desastres naturales. Sin embargo, en cuanto a la forma de reacción gubernamental

a la cual estaban acostumbrados, radica en la prevención al tener días para su actuación, ante la lenta intensificación por día de los huracanes, dicho esto Otis es un caso emblemático, por su intensificación tan rápida, esto muestra que se debe contar con un gobierno de actuación rápida, con organización, orden y comunicación de lo contrario seguirá la desorganización del gobierno municipal, estatal y federal.

Cabe destacar que la gestión de desastres en México, particularmente en regiones propensas como Acapulco (Costas del Pacífico Mexicano), enfrenta desafíos debido al nulo enfoque integral en la reducción de riesgo de desastres (RRD), en políticas públicas. A pesar de la recurrencia de eventos naturales, devastadores, puesto que las políticas públicas tienden a enfocarse en la respuesta de emergencia y la atención posterior a los desastres, con una limitada actuación por los recursos humanos, materiales y preparación que podrían reducir el impacto a futuros eventos.

En un contexto de política pública, la reducción del riesgo de desastres (RRD) se concibe como un enfoque transversal orientado a integrar de manera sistemática estrategias, instrumentos y acciones preventivas en el quehacer gubernamental, con el propósito de anticipar, mitigar y gestionar los impactos de los fenómenos naturales. Este enfoque trasciende la lógica reactiva centrada en la atención de emergencias y se inscribe en una visión integral del ciclo del desastre prevención, preparación, respuesta y recuperación, incorporando criterios de planeación, coordinación interinstitucional, gestión de información y participación social. Desde esta perspectiva, el riesgo no se entiende exclusivamente como una amenaza de origen natural, sino como el resultado de decisiones políticas, arreglos institucionales y capacidades administrativas que inciden directamente en los niveles de vulnerabilidad social.

Bajo este marco analítico, la eficacia de la RRD depende en gran medida del proceso de implementación, entendido como el conjunto de arreglos político-administrativos mediante los cuales las decisiones formales, normativas y programáticas se traducen o no en acciones concretas en el territorio. En consecuencia, la presente investigación pone el énfasis en la fase de implementación dentro del ciclo de la política pública, en tanto permite observar con mayor claridad los alcances reales de la intervención estatal, así como sus limitaciones estructurales. Entre estas se encuentran los problemas de coordinación intergubernamental, los déficits en los sistemas de información, las ambigüedades en la asignación de responsabilidades y las brechas persistentes entre el diseño normativo y la práctica operativa. Analizar la implementación de

la RRD resulta especialmente pertinente en contextos de desastre, ya que es en esta fase donde se ponen a prueba las capacidades institucionales[5] del Estado y donde emergen con mayor nitidez las tensiones entre la urgencia de la acción pública, la gobernanza del riesgo y los mecanismos de rendición de cuentas.

En ese contexto, la inicial prohibición de la asistencia de la sociedad civil disuadió a muchas personas y organizaciones de ofrecer ayuda en las primeras horas críticas y días de esa semana.

Mientras que la militarización del gobierno civil también ha sido objeto de críticas. Anteriormente, las Fuerzas Armadas mexicanas eran reconocidas por su capacidad de respuesta ante desastres naturales, pero su actuación frente al huracán Otis fue tardía y cuestionada. La sobrecarga de responsabilidades no relacionadas con la seguridad nacional ha desviado recursos esenciales para la preparación y gestión de emergencias. (Coste, 2023)

El despliegue inmediato de brigadas de los Servidores de la Nación constituyó una de las primeras estrategias adoptadas por el gobierno federal para atender las necesidades emergentes tras el impacto del huracán Otis. Esta acción respondió a una lógica de intervención rápida orientada a generar información básica sobre los daños y a identificar, en el corto plazo, a la población potencialmente beneficiaria de los apoyos gubernamentales mediante el Censo "Casa por Casa". Sin embargo, la integración de estas brigadas con personal proveniente de diversas entidades federativas introdujo una limitación relevante en la fase inicial de implementación: el desconocimiento del territorio, de las dinámicas comunitarias y de las zonas de mayor riesgo, lo que dificultó la realización eficiente y homogénea del censo en un contexto marcado por el colapso de servicios, la movilidad limitada y la desorganización general posterior al desastre.

Este obstáculo, combinado con el caos derivado de la magnitud del evento, puso en evidencia la importancia de la planeación logística y la coordinación

[5] De acuerdo con Painter y Pierre (2005), las capacidades institucionales se refieren al conjunto de recursos organizacionales, competencias técnicas, arreglos normativos y rutinas administrativas que permiten al Estado formular, coordinar e implementar políticas públicas de manera consistente y aplicado al análisis de políticas de gestión de desastres, la literatura advierte que las fallas en la implementación no deben atribuirse genéricamente a un "déficit de capacidades", sino a carencias específicas y verificables en áreas concretas de la acción pública, como la coordinación intergubernamental, la producción de información o la definición de responsabilidades (OECD, 2019; Boin et al., 2017).
El uso del concepto de capacidades institucionales en este estudio se limita a aquellas dimensiones que pueden ser empíricamente rastreadas a partir de documentos oficiales, arreglos organizacionales y prácticas administrativas observables.

interinstitucional como componentes centrales de la implementación de políticas públicas en contextos de emergencia. En este marco, la instalación de un centro de operaciones en Chilpancingo para coordinar las actividades del censo y la operación de las brigadas representó un elemento organizativo clave dentro de esta estrategia temprana. Desde una lógica centralizada, este centro permitió distribuir tareas, asignar recursos humanos y materiales, y dar seguimiento a las actividades en campo. No obstante, esta misma centralización reveló limitaciones operativas, particularmente por la distancia geográfica respecto al puerto de Acapulco, lo que generó tiempos muertos y complicaciones logísticas adicionales.

La necesidad de que los servidores regresaran diariamente al centro de operaciones para vaciar la información recolectada evidenció la ausencia de un sistema de información digitalizado y descentralizado que permitiera el registro inmediato de datos en campo. Esta situación subraya la relevancia de contar con plataformas de información previamente diseñadas para contextos de desastre, capaces de facilitar una atención más rápida, coordinada y transparente en futuras emergencias. Asimismo, puso de manifiesto la falta de planes preestablecidos que definieran con claridad las funciones y responsabilidades de cada actor involucrado, así como los mecanismos de comunicación entre los distintos órdenes de gobierno, lo cual contribuyó a la duplicación de esfuerzos y a conflictos internos durante la implementación.

Pese a estas limitaciones, la rapidez en la movilización de los Servidores de la Nación, muchos de ellos sin capacitación previa específica para la gestión de desastres, muestra un grado significativo de flexibilidad organizativa por parte del aparato gubernamental federal en contextos adversos. Tal como señalan Van Meter y Van Horn, la implementación de una política rara vez se desarrolla de manera lineal y controlada; por el contrario, se trata de un proceso inherentemente caótico, en el que los actores deben adaptarse a condiciones cambiantes y a problemas no previstos. En este caso, los servidores fueron ajustando sus prácticas sobre la marcha, enfrentando dificultades operativas, sociales y emocionales derivadas del desastre.

La metodología del censo permitió identificar de manera directa las necesidades de las familias afectadas y, en un primer momento, priorizar a los hogares más vulnerables, lo que contribuyó a generar confianza inicial en la intervención gubernamental. Sin embargo, la falta de conocimiento territorial y la ausencia de criterios estandarizados de evaluación limitaron la cobertura efectiva en zonas de mayor riesgo. La incorporación de actores locales en las brigadas como autoridades

comunitarias o personal con conocimiento previo del territorio habría podido mejorar tanto la eficiencia operativa como la legitimidad social de la estrategia.

Una de las principales lecciones del proceso fue la excesiva discrecionalidad en la evaluación de daños y necesidades. El uso del Formato Único de Bienestar, elaborado en papel y basado en el juicio individual del servidor, dejaba amplios márgenes para la interpretación subjetiva del nivel de afectación. En un contexto marcado por la pérdida de documentos oficiales, el proceso descansó fundamentalmente en la confianza y en una narrativa política de legitimación de la respuesta, sintetizada en la expresión recurrente entre los servidores: "Confiando en la palabra del presidente, pues él confía en el pueblo". Esta lógica, si bien facilitó la rapidez en la atención inicial, también evidenció la necesidad de incorporar sistemas de información más robustos y mecanismos de control procedimental que garanticen la transparencia, reduzcan la discrecionalidad y prevengan abusos en la asignación de bienes y servicios durante la respuesta a desastres. (Garcia,2024)

El gobierno ha contribuyo en su momento significativamente a la desinformación durante la emergencia, erosionando la confianza en las instituciones públicas como fuentes imparciales de información. Por un lado, la comunicación deficiente de las instituciones encargadas del plan de reconstrucción genero confusión en la población y entorpeció la ayuda humanitaria, comprometiendo la percepción pública sobre la capacidad de las autoridades de los tres órdenes de gobierno después de un desastre natural. (Regidor, 2023)

Por otro lado, la disparidad en los tiempos de respuesta del gobierno federal, observada empíricamente en la figura 3, no puede ser explicada únicamente a partir de factores logísticos, operativos o geográficos. Por el contrario, esta variación debe interpretarse a la luz de las condiciones preexistentes de violencia, inseguridad y control territorial que caracterizan al puerto de Acapulco. La literatura especializada en implementación de políticas públicas en contextos de alta criminalidad ha mostrado que la capacidad del Estado para desplegar acciones, incluso en situaciones de emergencia, se ve profundamente condicionada por la presencia de actores armados no estatales, la fragmentación del control territorial y los riesgos directos a la seguridad del personal operativo (Lessing, 2017; Arias, 2017).

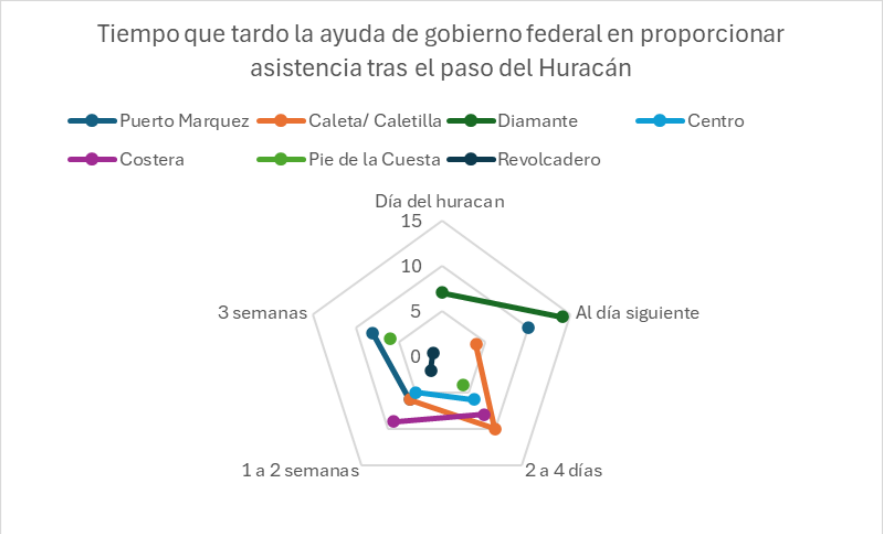
Desde esta perspectiva, la respuesta más temprana en zonas como Diamante y Puerto Marqués puede entenderse no sólo por su accesibilidad física o su relevancia económica y turística, sino también por tratarse de espacios con mayor densidad

institucional, mejor infraestructura y menor disputa criminal visible. Estas condiciones reducen los costos operativos de la intervención estatal y disminuyen los riesgos asociados al despliegue de fuerzas federales, brigadas civiles y personal administrativo. En contraste, áreas como Caleta/Caletilla, así como sectores de la Costera, el Centro y Pie de la Cuesta, presentan históricamente dinámicas de violencia persistente, economías informales arraigadas y disputas entre organizaciones criminales, lo que incrementa significativamente la complejidad de la acción gubernamental y puede traducirse en retrasos no reconocidos o intervenciones intermitentes durante la fase de emergencia.

Desde un enfoque de gobernanza de crisis, los desastres naturales tienden a amplificar vulnerabilidades sociales e institucionales preexistentes, dando lugar a lo que Boin et al. (2017) conceptualizan como "crisis compuestas", en las que confluyen fallas administrativas, inseguridad pública y colapso de servicios básicos. En el caso de Acapulco, el impacto del huracán Otis generó no sólo pérdidas humanas, materiales y económicas, sino también una ruptura temporal del orden público, caracterizada por saqueos y disputas por el control y distribución de recursos. En este contexto, la posible intervención del crimen organizado operó como un factor inhibidor de la acción estatal, ya sea por la amenaza directa a la seguridad de los funcionarios o por la captura informal de territorios, flujos de ayuda y espacios de distribución.

En consecuencia, la respuesta post–desastre en Acapulco no debe ser entendida exclusivamente como un problema técnico de logística o coordinación intergubernamental, sino como un fenómeno atravesado por variables de seguridad, control territorial y violencia, que influyen directamente en los tiempos, los alcances y las prioridades de la intervención pública. Este análisis refuerza la necesidad de incorporar la criminalidad y la gobernanza de la seguridad como dimensiones analíticas centrales en el estudio de la implementación de políticas de atención a desastres, particularmente en contextos urbanos marcados por altos niveles de violencia y fragmentación del poder estatal.

Figura 3. Tiempo que tardo en recibir ayuda Gubernamental



Fuente: elaboración propia

Estos aspectos ponen de manifiesto la necesidad urgente de reformas estructurales y políticas para fortalecer la capacidad de respuesta del Estado ante desastres naturales, que brindan una oportunidad de trabajar los problemas estructurales, de este modo el Estado debe asumir, reconocer y coordinar a los participantes en los procesos de implementación.

Las políticas públicas, pueden mejorar las estrategias de prevención, respuesta y recuperación después de eventos climáticos extremos, tales como en el caso de Acapulco de Juárez, en el estado de Guerrero, tras el paso del Huracán Otis. De ese modo, la implementación constituye una fase crítica en la que se ponen a prueba tanto el diseño de la política pública como los arreglos político-administrativos que la sustentan.

En el caso del Plan de Reconstrucción de Acapulco, los problemas observados durante la implementación no pueden interpretarse únicamente como fallas operativas propias de un contexto de emergencia, sino como manifestaciones de un diseño programático débil, caracterizado por la ausencia de una estructura clara de objetivos. En lugar de articularse en torno a metas jerarquizadas y criterios explícitos de resultado, el plan se configuró fundamentalmente como una enumeración de acciones y compromisos, lo que dificultó la orientación estratégica de la intervención y la evaluación sistemática de sus avances.

Esta característica del plan tuvo efectos directos sobre el Acuerdo Político-Administrativo (APA) que sustentó la implementación. De acuerdo con el marco

analítico de Knoepfel, el APA requiere un conjunto mínimo de objetivos compartidos que permitan estabilizar compromisos, delimitar responsabilidades y coordinar a los actores involucrados. No obstante, en ausencia de tales objetivos, el acuerdo se estructuró de manera implícita e informal, apoyándose más en la centralización de decisiones y en la lógica de la urgencia que en reglas claras y formalizadas de coordinación interinstitucional.

Como consecuencia, el APA operó principalmente como un mecanismo de habilitación de la acción inmediata, pero no como un instrumento efectivo de regulación de la implementación. Las responsabilidades y competencias entre dependencias federales, fuerzas armadas y gobiernos locales se definieron de forma contingente y progresiva, lo que amplió los márgenes de discrecionalidad administrativa, pero al mismo tiempo debilitó la coherencia del proceso, generó superposición de funciones y limitó los mecanismos de rendición de cuentas entre los actores públicos.

Desde esta perspectiva, los problemas de implementación adquieren un valor analítico central, en tanto revelan cómo un plan carente de objetivos explícitos condiciona la configuración del APA y restringe su capacidad para operar como un arreglo estable de gobernanza. Más que corregirse mediante ajustes técnicos aislados, estas deficiencias remiten a la necesidad de repensar el vínculo entre el diseño programático y los acuerdos político–administrativos, particularmente en políticas de reconstrucción, donde la urgencia de la acción no debería excluir la definición mínima de objetivos que orienten, coordinen y hagan evaluable la intervención estatal.

Esta investigación permite tener una comprensión más completa de la implementación de políticas públicas, mejorando así la capacidad de los gobiernos para diseñar y ejecutar políticas que respondan a las necesidades sociales, en contextos muy específicos. Respondiendo a la pregunta de investigación; ¿Cómo es la dinámica político-administrativa en la implementación de las políticas públicas?

Su enfoque en el proceso de implementación en el programa de actuación político-administrativo (PPA), que incluye todas las decisiones legislativas o reglamentarias, tanto del gobierno y la administración central como del reto de gobiernos y administraciones públicas, necesarias para la implementación de la política pública. Y el acuerdo político- administrativo (APA), el cual fija las competencias, las responsabilidades y los principales recursos de los actores públicos para la implementación del programa político- administrativo. (Knoepffel, 2008).

La literatura sobre implementación, aunque extensa muestra limitaciones significativas en términos de acumulación de conocimientos y la amplificación de las recomendaciones prácticas, dejando lagunas de conocimiento para aportar en el estudio de la implementación. Estas limitaciones se reflejan en el consenso sobre las variables y la validez de las propuestas, lo que ha dificultado la capacidad de los responsables de las políticas para adoptar enfoques efectivos y coherentes.

Este problema crítico resalta cuando se trata de la gestión de desastres naturales, donde la respuesta rápida eficaz y coordinada entre actores políticos, administrativos y operativos es vital para mitigar los efectos de los desastres y proteger a la población afectada.

Uno de los principales problemas en el estudio de la implementación de políticas públicas es la limitada acumulación teórica integrada que permita derivar modelos analíticos sólidos y aplicables a contextos empíricos específicos. Si bien existen esfuerzos relevantes por sistematizar el análisis de la implementación, estos se han desarrollado en corrientes parcialmente inconexas, lo que ha contribuido a la fragmentación del campo.

En este contexto, los trabajos de Mazmanian y Sabatier (2010) constituyen uno de los intentos más influyentes por construir una teoría de la implementación desde una perspectiva "de arriba hacia abajo" (top–down). Su propuesta parte del supuesto de que la capacidad de una política para ser implementada eficazmente depende, en gran medida, de la claridad de los objetivos, la coherencia causal del diseño, la jerarquización de las decisiones, la disponibilidad de recursos y la capacidad de las autoridades centrales para controlar el proceso de implementación mediante reglas, incentivos y mecanismos de supervisión. Desde este enfoque, los problemas de implementación se explican principalmente por deficiencias en el diseño normativo y programático, las cuales generan ambigüedad, discrecionalidad excesiva o conflictos entre los actores encargados de ejecutar la política.

En contraste, los enfoques denominados "de abajo hacia arriba" (bottom–up), desarrollados como una reacción crítica a la visión top–down, enfatizan el papel de los actores locales y de los burócratas de nivel de calle en la configuración efectiva de la política pública. Estas perspectivas sostienen que la implementación no constituye una fase de ejecución mecánica, sino un proceso de reinterpretación, negociación y adaptación de los objetivos originales en función de las condiciones locales, las capacidades institucionales y las redes de actores involucrados. Desde esta óptica, los problemas de implementación no derivan

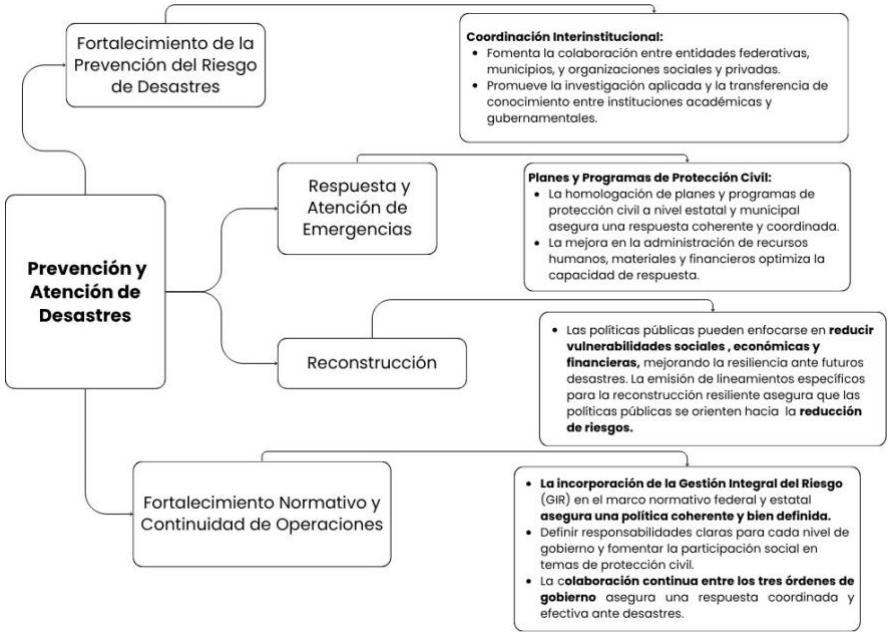
tanto de la falta de control central, sino de la subestimación de la complejidad territorial y organizacional en la que se despliegan las políticas.

Si bien ambos enfoques han contribuido de manera sustantiva al desarrollo del campo, su coexistencia ha dado lugar a un corpus teórico fragmentado, en el que las recomendaciones normativas suelen ser parciales o incluso contradictorias. Mientras el enfoque top–down prescribe mayor control, claridad normativa y centralización, los enfoques bottom–up abogan por flexibilidad, aprendizaje local y adaptación contextual. La ausencia de un marco integrador ha dificultado la traducción de estos aportes en herramientas analíticas coherentes y operativas para los tomadores de decisiones, particularmente en políticas complejas y de alta incertidumbre, como aquellas vinculadas a la gestión de desastres y la reconstrucción postcrisis.

En el caso de la gestión de desastres, este enfoque ad doc. puede generar inconsistencias en la respuesta, exacerbar y hacer más grandes los problemas de coordinación entre actores involucrados y reducir la efectividad de las intervenciones. Otro aspecto del problema es la interacción entre la estructura de la implementación de la política pública, el paso de la naturaleza con un desastre natural requiere una respuesta rápida y generalmente las condiciones naturales son imprevisibles y actualmente con el cambio climático, se ha visto a otras disciplinas verse limitadas ante su intensidad, lo cual afecta en la capacidad de las autoridades responsables para gestionar situación es de crisis de manera eficaz.

En este sentido, el proceso de implementación de políticas públicas para la gestión de desastres naturales enfrenta una serie de obstáculos derivados de la falta de integración entre enfoques teóricos, la desconexión entre la investigación empírica y las prácticas en el campo, además de las dificultades para aplicar un modelo de análisis en contextos donde participan múltiples actores como lo es el apoyo a damnificados tras el paso de un huracán. Esto plantea la necesidad urgente de una investigación más sistemática que lo lleve vincular las variables político y administrativas, y ofrezca los responsables de la implementación herramientas efectivas y adaptables para gestionar crisis en un entorno dinámico y de alta incertidumbre. Por lo tanto, el problema central que aborda esta investigación es la dinámica político-administrativa en las políticas públicas y la dificultad de garantizar una implementación hoja de políticas públicas de gestión de desastres naturales.

Figura 4. Incorporación de la Política pública en la prevención de desastres



Fuente: elaboración propia

Desde el enfoque del análisis de políticas públicas, la gestión del huracán Otis puede interpretarse como un proceso de implementación condicionado por la ausencia o debilidad de un Programa de Actuación Político-Administrativo (PPA) previamente estructurado. Siguiendo a Knoepfel et al. (2011), el PPA constituye el núcleo operativo de la implementación, en tanto articula objetivos, instrumentos, competencias, recursos y mecanismos de coordinación mediante un Acuerdo Político-Administrativo (APA) entre los actores públicos involucrados. La figura 4 sintetiza esta arquitectura institucional ideal para la prevención y atención de desastres y permite identificar, por contraste, las principales brechas observadas en el caso del huracán Otis.

En primer lugar, el componente de fortalecimiento de la prevención del riesgo, ubicado en la figura como eje estructurante, remite directamente a la lógica de la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD), la cual plantea que la prevención debe integrarse de manera transversal en las políticas públicas y no limitarse a acciones reactivas (UNDRR, 2015). En el caso de Otis, la evidencia empírica muestra que la acción gubernamental se activó predominantemente en la fase de emergencia, lo que sugiere que el APA no incorporaba la prevención como un objetivo vinculante

del PPA, reproduciendo una lógica reactiva ampliamente documentada en la literatura comparada (World Bank, 2010; OECD, 2019).

El segundo componente de la figura, la coordinación interinstitucional, constituye uno de los pilares centrales del APA. De acuerdo con Knoepfel et al. (2011), la implementación de políticas complejas tiende a fallar cuando el acuerdo político no define con claridad los mecanismos de cooperación entre actores con competencias fragmentadas. En el caso del huracán Otis, la participación simultánea de dependencias federales, fuerzas armadas y gobiernos estatales y municipales evidenció una coordinación predominantemente vertical y centralizada, más cercana a una lógica de excepción que a un arreglo interinstitucional previamente acordado. Tal como señalan Boin et al. (2017), en contextos de crisis la ausencia de acuerdos de coordinación ex ante deriva en respuestas desiguales y territorialmente diferenciadas, fenómeno observable en los tiempos de atención registrados en distintas zonas de Acapulco.

El bloque relativo a los planes y programas de protección civil de la figura debe entenderse como el conjunto de instrumentos formales del PPA. Desde la perspectiva top–down de Mazmanian y Sabatier (1980), estos instrumentos permiten traducir el acuerdo político-administrativo en reglas operativas, asignación de recursos y cadenas de mando. La experiencia del huracán Otis sugiere que la inexistencia o debilidad de planes homologados y actualizados a nivel subnacional limitó la capacidad de respuesta coordinada, reproduciendo brechas de implementación ampliamente señaladas en sistemas federales por la OECD (2020).

La respuesta y atención de emergencias, tal como se presenta en la figura, constituye el momento en el que el PPA es puesto a prueba. Siguiendo a Pressman y Wildavsky (1973), la implementación se ve afectada por la multiplicidad de actores y puntos de decisión; en el caso de Otis, esta complejidad se agravó por condiciones de colapso de infraestructura, inseguridad y ausencia de información confiable. La desigualdad temporal en la llegada de la ayuda evidencia que, en ausencia de un APA claro, la respuesta dependió en mayor medida de decisiones ad hoc que de procedimientos institucionalizados.

El componente de reconstrucción, vinculado en la figura con la reducción de vulnerabilidades sociales, económicas y financieras, refleja la necesidad de extender el PPA más allá de la emergencia inmediata. La literatura en RRD advierte que las políticas de reconstrucción que no incorporan criterios de resiliencia tienden a reproducir las condiciones estructurales de vulnerabilidad

preexistentes (UNDRR, 2015; World Bank, 2010). En el caso de Acapulco, la reconstrucción se configuró más como una política extraordinaria de gasto que como una fase integrada del PPA orientada a la reducción de riesgos futuros.

Finalmente, el fortalecimiento normativo y la continuidad de las operaciones, tal como se presenta en la figura, constituyen la base institucional que permite la sostenibilidad del APA en el tiempo. La incorporación de la Gestión Integral del Riesgo (GIR) en los marcos normativos federales y estatales es una condición necesaria para que la política de desastres deje de operar bajo lógicas de excepción y se consolide como una política pública permanente (OECD, 2019). La experiencia del huracán Otis muestra que este proceso de institucionalización es aún incompleto, lo que contribuye a explicar la recurrencia de respuestas improvisadas y la debilidad de los mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas.

Conclusión

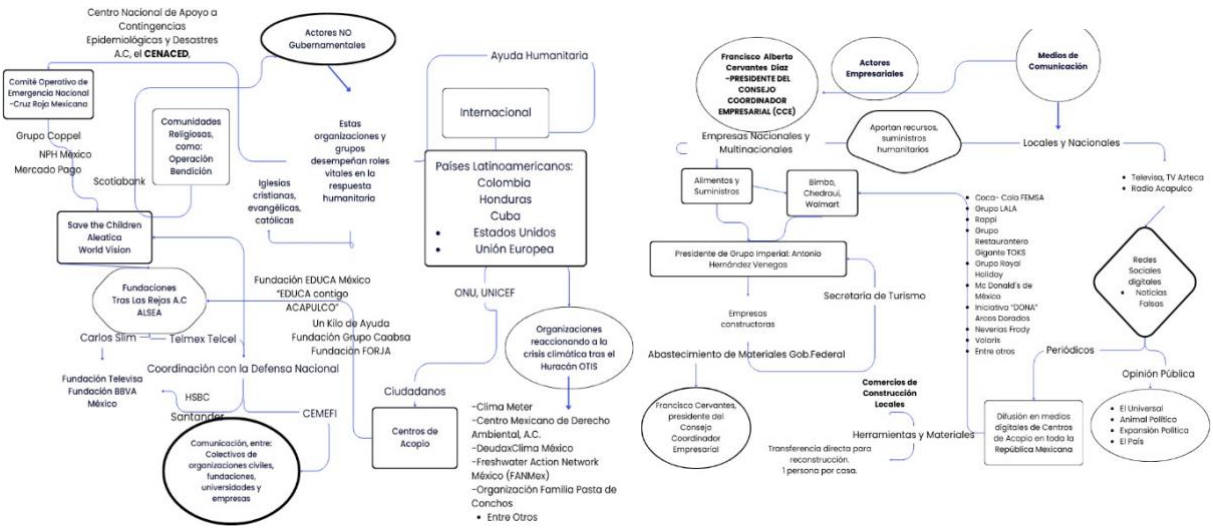
El análisis del proceso de implementación de la respuesta institucional al huracán Otis confirma que los resultados observados estuvieron estrechamente condicionados por la configuración y el funcionamiento del Acuerdo Político-Administrativo (APA) y por su traducción operativa en el Programa Político-Administrativo (PPA). Conforme al marco analítico de Subirats (2008), el APA se consolidó con rapidez en el nivel federal, lo que permitió una definición centralizada del problema, la construcción de una hipótesis causal compartida y la movilización inmediata de recursos estratégicos. Estos elementos resultaron determinantes para la activación de la respuesta inicial ante el desastre.

Dicho acuerdo político se materializó en un PPA caracterizado por una coordinación horizontal, pluri-actoral y de claro predominio federal, en la que intervinieron de manera articulada instituciones como la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Guardia Nacional, la Comisión Federal de Electricidad (CFE), el sector salud y la Secretaría de Bienestar. La evidencia empírica, derivada de informes oficiales y reportes de avance gubernamentales, indica que esta coordinación permitió desplegar recursos humanos, logísticos y financieros a gran escala, garantizando la provisión de ayuda humanitaria, la atención médica de emergencia y el restablecimiento progresivo de servicios básicos, en particular el suministro eléctrico y el acceso al agua potable (Gobierno de México, 2023a; CFE, 2023; SEDENA, 2023).

No obstante, el análisis también pone de manifiesto debilidades estructurales del PPA en lo que respecta a la coordinación vertical, especialmente en la articulación

con los gobiernos municipales y sus capacidades administrativas. En diversos territorios, la primera respuesta fue asumida por actores locales con alto conocimiento del contexto como el Cuerpo de Bomberos municipal, quienes operaron de manera desarticulada respecto del esquema federal, incluso en escenarios de alta conflictividad social y control territorial por parte de actores no estatales. Esta fragmentación confirma lo señalado por Subirats, en el sentido de que un PPA incompleto o débilmente articulado puede generar déficits de implementación, aun cuando exista un consenso político amplio en el nivel central (véase la figura 5).

Figura 5. Mapeo de Actores



Fuente: elaboración propia

Asimismo, el seguimiento de las conferencias presidenciales y de los informes de avance difundidos durante las fases de emergencia y recuperación temprana muestra que el PPA operó bajo una lógica incremental y adaptativa, ajustándose conforme emergían obstáculos no previstos inicialmente, tanto de carácter operativo como territorial (Presidencia de la República, 2023a; 2023b). Si bien esta capacidad de adaptación contribuyó a sostener la gobernabilidad de la respuesta, también evidenció la ausencia de mecanismos formales de integración multinivel desde la fase de programación, que excluyo al gobierno municipal, lo que limitó la eficiencia en la entrega de apoyos y en la coordinación con iniciativas ciudadanas y actores no gubernamentales.

En conjunto, el caso del huracán Otis aporta evidencia empírica relevante para la teoría de la implementación, al mostrar que un APA políticamente sólido

constituye una condición necesaria, pero no suficiente, para una acción pública eficaz. La efectividad del PPA depende de su capacidad para institucionalizar arreglos de coordinación tanto horizontales como verticales, incorporando de manera sistemática a los actores territoriales que poseen capacidades críticas para la primera respuesta. De este modo, la experiencia analizada confirma que, en contextos de desastre, la implementación exitosa requiere no solo centralización decisional y capacidad operativa federal, sino también una integración multinivel sostenida, coherente con el diseño del PPA y con la realidad institucional y social del territorio afectado.

Referencias

Aguilar, C. R. (2009). ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas? Contribuciones a las Ciencias Sociales.

Amabiente, S. d. (2010). Adaptación al cambio climático. https://cambioclimatico.gob.mx/adaptacion-al-cambio-climatico/.

Bahena, J. (2023). Se aprueba presupuesto 2024. Periodismo Legislativo, https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/revista/index.php/noticamara/se-aprueba-presupuesto-2024.

Barzelay, M. (2011). La Nueva Gestión Pública. En G. M. Cejudo, Nueva gestión pública (págs. 114-155). México: Siclo Veintiuno.

Bienestar, S. d. (2023). Presidente presenta Plan de reconstrucción y apoyo para Acapulco. Cdmx: Bienestar.

Birkland, T. A. (2006). Lessons of disaster: Policy change after catastrophic events. Georgetown University Press.

Boin, A., 't Hart, P., Stern, E., y Sundelius, B. (2016). The politics of crisis management: Public leadership under pressure (2nd ed.). Cambridge University Press.

Boin, A., Ekengren, M., y Rhinard, M. (2017). The European Union as crisis manager: Patterns and prospects. Cambridge University Press.

CENAPRED. (2023). Reporte preliminar de afectaciones y acciones de respuesta ante el huracán Otis. Centro Nacional de Prevención de Desastres.

Change, U. N. (2010). ¿Qué significa adaptación al cambio climático y resiliencia al clima? https://unfccc.int/es/topics/adaptation-and-resilience/the-big-

picture/que-significa-adaptacion-al-cambio-climatico-y-resiliencia-al-clima.

Comisión Federal de Electricidad (CFE). (2023). Informe de restablecimiento del servicio eléctrico tras el huracán Otis. CFE.

Consultores, I. (2023). La huella de Otis en Acapulco. Una análisi de las secuelas políticas,económicas y sociales. Ciudad de México.

Consultores, I. (2023). Reporte especial: Huracán OTIS. Cdmx: Integralia.

Consultores, I. (Septiembre de 2022). La militarización en México. Hacia la consolidación de una Política de Estado 2006-2022. Obtenido de https://integralia.com.mx/web/reporte-especial-la-militarizacion-en-mexico-hacia-la-consolidacion-de-una-politica-de-estado-2006-2022/

Coste, J. (01 de noviembre de 2023). El huracán sacó a relucir lo peor del obradorismo. Expación Polítca, págs. https://politica.expansion.mx/voces/2023/11/01/el-huracan-saco-a-relucir-lo-peor-del-obradorismo?utm_source=internal&utm_medium=branded.

Coste, J. (s.f.). Derechos humanos y política en México. La reforma constitucional de 2011 en perspectiva histórica. Obtenido de Instituto Mora: https://revistas.anahuac.mx/index.php/iuristantum/article/view/1551/1590

desastres, C. N. (2023). Monitoreo y Avisos de Fenómenos Naturales. http://www.atlasnacionalderiesgos.gob.mx/.

Diputados, C. d. (2023). PEF 2024, sin apoyo para reconstruir las regiones afectadas por el huracán "Otis": PAN. https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/notilegis/pef-2024-sin-apoyo-para-reconstruir-las-regiones-afectadas-por-el-huracan-otis-pan.

Dussage, Mauricio; Cejudo, Guillermo y Pardo, María del Carmen (eds.). (2018). Estudio introductorio. En: Las burocracias a nivel de calle. Una ontología (pp. 9-26). México, D. F.: CIDE.

Félix, A. P. (2019). DERECHOS HUMANOS Y DESASTRES. OBLIGACIONES. Cdmx: RU Jurídicas.

Garcia, P. P. (s. f.). *Otis y los desafíos de políticas públicas que involucran a tres ámbitos de gobierno*. https://federalismo.nexos.com.mx/2024/12/otis-y-los-desafios-de-politicas-publicas-que-involucran-a-tres-ambitos-de-gobierno/

Geographic, R. N. (19 de junio de 2024). ¿Cómo diferenciar un huracán de un ciclón tropical? National Geographic, págs. https://www.nationalgeographicla.com/medio-ambiente/2024/06/como-diferenciar-un-huracan-de-un-ciclon-tropical#:~:text=%E2%80%9CCuando%20los%20vientos%20superan%20ese,norte%20del%20Pac%C3%ADfico%20Occidental)%E2%80%9D.

Gobernación, S. d. (05 de diciembre 2022). PROGRAMA Nacional de Protección Civil 2022-2024. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5673256&fecha=05/12/2022#gsc.tab=0: Diario Oficial de la Federación.

Gobernación, S. d. (2023). Plan general de reconstrucción y apoyo a población afectada en Acapulco y Coyuca de Benítez por el huracán Otis - Etapa 1. Cdmx: Presidencia de la Republica-Documentos.

Gobierno de México. (2023a). Informe de acciones del Gobierno de México ante el huracán Otis. Gobierno de México.

Gray, J. (2023). ¿Qué significa la intensificación rápida de los huracanes? CNNespañol.

Guerrero, G. d. (2023). Se reúnen Evelyn Salgado y Andrés Manuel López Obrador en el Centro de Mando para la Atención de Efectos del Huracán "Otis". Sala de Prensa Gobierno Estatal de Guerrero, https://www.guerrero.gob.mx/2023/11/se-reunen-evelyn-salgado-y-andres-manuel-lopez-obrador-en-el-centro-de-mando-para-la-atencion-de-efectos-del-huracan-otis/.

Ian Burton, E. M. (2005). Marco de Políticas de Adapatación al cambio climatico. Desarrollando Estrategias, Politicas y Medidas. New York: PNUD Programa de las Naciones Unidades.

Knoepffel, P. (2008). El modeolo de análisis. En C. L. Peter Knoepffel, Análsis y gestión de políticas públicas (págs. 114-115). Barcelona: Ariel,S.A.

Lauth, H. J. (2015). Formal and informal institutions. En Routledge Handbook of Comparative Political Instituons (págs. 56-69). Londres y Nueva York.: Gandhi, J, y Ruiz Rufino.

Mazmanian, D. A., y Sabatier, P. A. (1980). The implementation of public policy: A framework of analysis. Policy Studies Journal, 8(4), 538–560. https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1980.tb01266.x

Morales, A. M. (2021). Adecuaciones de las políticas transexenales para armonizar la 4T. En M. A. Juarico, Las políticas y programas públicos en el marco del gobierno de la 4T en México ¿Continuidad o transformación? (págs. 156-160). México: Ítaca.

OECD. (2019). Innovation in education and education policy. OECD Publishing.

OECD. (2020). Responding to COVID-19: The OECD's role in supporting a resilient recovery. OECD Publishing.

Organismos internacionales y literatura de política pública

Parsons, W. (2007). Etapas y ciclos: el mapa del proceso de las políticas públicas. En Políticas Públicas: Una Introducción a la teoría y p´ractica del análisis de políticas públicas (págs. 85-88). México: FLACSO.

Político, A. (24 de noviembre de 2023). Fiscalía de Guerrero reporta nuevo deceso en Acapulco por Otis, ya suman 50; reconocen apenas 30 desaparecidos. Animal Político, págs. https://animalpolitico.com/estados/acapulco-muertes-otis-desaparecidos.

Presidencia de la República. (2023a). Conferencia de prensa matutina del presidente de la República (octubre 2023). Gobierno de México.

Presidencia de la República. (2023b). Conferencia de prensa matutina del presidente de la República (noviembre 2023). Gobierno de México.

Pressman, J. L., y Wildavsky, A. (1973). Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland. University of California Press.

Pressman, J. L., y Wildavsky, A. (1984). Implementation (3rd ed.). University of California Press.

Regidor, C. B. (01 de noviembre de 2023). Otis, las dimensiones de la catástrofe. Expansión Política, págs.

https://politica.expansion.mx/voces/2023/11/01/otis-las-dimensiones-de-la-catastrofe.

Roht, A. (2006). Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación. Bogata: Aurora.

Saffon Sanín, M. P. (2019). Derechos Humananos y desastres. Obligaciones de Actuación de las Autoridades Estatales. En M. P. Saffon Sanín, Contra el desamparo del Estado: violaciones a los derechos de las personas damnificadas por el sismo 19S (págs. 260-329). Ciudad de Mexico: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). (2023). Informe de participación del Plan DN-III-E en la atención del huracán Otis. SEDENA.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Ariel.

Torres, A. E. (2023). La importancia de los recursos en la reconstrucción de Acapulco. Periodismo Legislativo, https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/revista/index.php/desde-el-pleno/la-importancia-de-los-recursos-en-la-reconstruccion-de-acapulco_20231205_124028.

UNDRR. (2015). Sendai framework for disaster risk reduction 2015–2030. United Nations Office for Disaster Risk Reduction.

Vallés, J. (2010). Ciencia política. 23 de agosto de 2025 - Presentación del grupo - Encuadre de la materia Introducción, Editorial Ariel. Capítulo 1, 2 y 3

Vaquero, B. R. (2007). La Implementación de Políticas Públicas. Díkain, 21 (16).

Veloz, A. G. (29 de Enero de 2024). Desastre y desapariciones en Acapulco tras el huracán Otis (III): Contexto de la desaparición en Guerrero. A dondé van los desparecidos, págs. https://adondevanlosdesaparecidos.org/2024/01/29/desastre-y-desapariciones-en-acapulco-tras-el-huracan-otis-iii-contexto-de-la-desaparicion-en-guerrero/.

World Bank. (2010). Natural hazards, unnatural disasters: The economics of effective prevention. World Bank.

Reflexiones sobre cómo la burocracia de calle influye en el diseño e implementación de políticas públicas. El caso del programa Jóvenes Construyendo el Futuro

Recibido: 08 octubre Aceptado: 27 noviembre 2025

Salvador Vázquez Fernández[1]

Resumen:

Este ensayo explora cómo las burocracias de calle, es decir, los funcionarios públicos que interactúan directamente con la población beneficiaria influyen decisivamente en el diseño, la implementación e incluso en los resultados de los programas públicos. A partir de la identificación de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del programa Jóvenes Construyendo el Futuro se argumenta que la discrecionalidad de la burocracia de calle en cuanto a la interpretación, adaptación y aplicación de las reglas de operación frente a las realidades diversas puede generar variaciones importantes en el acceso al programa o en la calidad de la capacitación. Como resultado de la toma de decisiones discrecionales, algunos jóvenes pueden enfrentar barreras que los excluye o limita su participación en el programa.

El ensayo resalta también que la capacitación de los burócratas, así como el robustecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas son factores clave para que las metas del programa se acerquen a los objetivos planteados. Finalmente, se concluye que, la intervención activa de la burocracia de calle en los programas públicos, aunque estén bien diseñados, pueden tener resultados disímiles y menos eficaces, además de profundizar el prejuicio y la mala percepción que la sociedad tiene tanto del programa como de los beneficiarios.

Palabras clave: Burocracia de calle, Diseño, Implementación, Políticas públicas, Jóvenes Construyendo el Futuro

Abstract

This essay explores how street-level bureaucrats—that is, public officials who interact directly with beneficiaries—play a decisive role in the design, implementation, and even the outcomes of public programs. Based on an analysis of the strengths, opportunities, weaknesses, and threats of the Jóvenes Construyendo

[1] Profesor Asociado del Departamento de Procesos Sociales, División de Ciencias Sociales y Humanidades. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Lerma. Mexicano. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-4879-0289 Correo-e: antroposalvador@yahoo.com.mx

el Futuro program, it is argued that the discretion exercised by street-level bureaucrats in interpreting, adapting, and applying operational rules to diverse realities can lead to significant variations in access to the program and in the quality of the training provided. As a result of discretionary decision-making, some young people may face barriers that exclude them or limit their participation in the program.

The essay also highlights that training for bureaucrats, as well as strengthening accountability mechanisms, are key factors for aligning the program's goals with its intended objectives. Finally, it concludes that the active involvement of street-level bureaucracy in public programs—even when well designed—can lead to uneven and less effective outcomes, and may also reinforce prejudice and negative perceptions held by society about both the program and its beneficiaries.

Key words: Street-level bureaucracy, Design, Implementation, Public policy, Jóvenes Construyendo el Futuro

Introducción

Este trabajo se pregunta ¿de qué manera la burocracia de calle influye en el diseño e implementación de las políticas públicas y los programas públicos, tomando como caso de análisis el programa Jóvenes Construyendo el Futuro, y cómo sus prácticas cotidianas afectan la efectividad y el alcance de esta importante política pública?

A partir de análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del programa se pretende identificar los desafíos que se presentan el diseño y la implementación del programa. Tomando como base el documento de evaluación de diseño del programa elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) se destacarán las áreas de oportunidad o brechas que limitan avanzar hacia la efectividad del programa y el papel que juega la burocracia de calle en ello.

A diferencia de otros estudios que se han centrado principalmente en resultados cuantitativos, en la evaluación de impacto o en el diseño del programa, aquí el análisis se centra en cómo la burocracia de calle es capaz de influir en la formulación, operación y alcance real del programa. El ensayo introduce una perspectiva un tanto invisibilizada en las evaluaciones tradicionales de los programas públicos, es decir, si bien este trabajo no solo identifica brechas estructurales que afectan la efectividad del programa, contribuye a identificar

cómo las decisiones, criterios discrecionales y rutinas operativas de los actores de primera línea configuran e incluso limitan el alcance de esta política destinada a la juventud en situación de desventaja social.

El Programa estimó como meta de cobertura apoyar a un total de 2.3 millones trescientos mil jóvenes excluidos de los ámbitos laboral y escolar y cuyo rango de edad oscila entre los 18 y los 29 años durante el periodo de gobierno 2018-2024. De acuerdo con datos publicados en la página electrónica del programa, al mes de junio de 2024 se había beneficiado a 2.9 millones de jóvenes (programasparaelbienestar.gob.mx), es decir que, al haber sido la meta superada en cerca del 20%, sugiere que la demanda del programa fue mayor a la esperada, lo que evidencia una necesidad real que justifica su continuidad pero también la revisión sobre el cumplimento de metas desde una dimensión de política pública.

Políticas públicas y programas públicos

Una distinción pertinente y que se hace necesaria en el ámbito de estudio de las políticas públicas, es aquella que permita diferenciar las características entre la o las políticas públicas y el o los programas públicos. La distinción resulta oportuna ya que, en general se presenta un problema de conceptualización que se traduce en confusión y vaguedad entre lo que es una política pública y lo que es un programa público. Este hecho, ha conducido a que los gobiernos planteen objetivos de corto plazo denominándolos política pública o implementen acciones sin metas determinadas denominándolas programas públicos. Bajo este contexto hay que señalar que en primera instancia la diferencia fundamental entre la política pública y el programa público radica en su naturaleza, alcance y función dentro del sistema de gobierno.

La política pública se define como el conjunto (secuencia, sistema, ciclo, espiral) de acciones intencionales y causales. Son acciones intencionales porque se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público, y son acciones causales porque son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema (Aguilar, 2009, 14).

Las políticas públicas pueden tener un alcance nacional, regional o local. Tienen un enfoque estructural y de largo plazo, ya que buscan transformar condiciones sociales, económicas o ambientales que afectan a la sociedad. Su formulación suele implicar la participación de personas expertas, actores sociales y autoridades, y su implementación es responsabilidad de diversas instituciones del Estado.

Por enfoque estructural se entiende que las políticas públicas no deben ser vistas de manera simplista y van más allá de meros tratamientos para dar soluciones a situaciones que fueron percibidas como problemáticas, sino que conforman una acción colectiva de carácter creativo, que busca un orden social regulador de tensiones, promotor de cohesión social, transformador de la democracia y resolutor de problemas (Lauscomes y Le Gales, 2017, citados por Muñoz, R., 2023).

Por otra parte, los programas públicos representan el cómo se logrará el momento normativo u orientador de la política pública (finalidad general). El programa se preocupa por relacionar los medios con los fines, los recursos disponibles con los resultados esperados. El programa público corresponde a un fin específico, cuyo logro contribuye a alcanzar el fin general (política pública)" (Arias y Herrera, 2012).

Un programa público es una acción concreta y específica, normalmente derivada de una política pública, que busca atender directamente a una población en situación de vulnerabilidad (Arias y Herrera, 2012). La atención se da a través de la implementación de un conjunto de actividades y recursos organizados por el gobierno para resolver necesidades inmediatas o mejorar la calidad de vida de ciertos grupos.

A diferencia de la política pública, los programas públicos poseen un alcance más limitado o focalizado, está dirigido a ciertos sectores o grupos, casi siempre en situación de vulnerabilidad. Su duración se plantea en el corto o mediano plazo, aunque puede renovarse o institucionalizarse. Un programa público se enfoca en la implementación directa.

Así entonces, las políticas públicas poseen un enfoque amplio y estructural resultado del desarrollo de una estrategia o plan de acción diseñado por el Estado para abordar un problema público. El problema público es la unidad de trabajo que operacionaliza una política pública y que, a su vez, se desagrega en proyectos específicos que materializan la intervención en los distintos ámbitos, o componentes abordados por el programa.

Por tanto, la acción pública reconoce una jerarquía de sus intervenciones en la que la política pública es el nivel superior, que identifica y explicita el objetivo político buscado; el programa es el nivel meso, que operacionaliza el objetivo político para una determinada área de actuación; y el proyecto representa el nivel micro, que materializa acciones específicas orientadas a cumplir metas asignadas al programa (Olavarría, 2012, p. 2).

Con la finalidad de ilustrar de modo esquemático lo anterior, en el siguiente cuadro se presenta un resumen sobre las diferencias fundamentales entre la política pública y un programa público.

Tabla 1. Distinción entre políticas públicas y programas públicos

COMPONENTE	POLÍTICA PÚBLICA	PROGRAMA PÚBLICO
ENFOQUE	Amplio y estratégico	Específico y operativo
OBJETIVO	Busca resolver problemas estructurales que conlleven a transformaciones en el Estado, la sociedad y en las instituciones, consolidando el ejercicio de derechos sociales	Atiende necesidades inmediatas y puede depender del presupuesto, los ciclos electorales o prioridades concretas entregando apoyos o servicios estableciendo en algunos casos, relaciones de tipo clientelar.
DURACIÓN	Mediano y largo plazo	Corto y mediano plazo
ALCANCE	Nacional o sectorial	Focalizado en grupos vulnerables

Fuente: elaboración propia.

Con base en la tabla se puede considerar que para que la acción o la intervención pública realizada por parte del Estado sea efectiva, los programas públicos deben estar articulados con las políticas públicas, ya que, en caso contrario, se corre el riesgo de que los programas sean paliativos, temporales, o poco eficientes (Rodríguez, 2016).

El problema que se da debido a la desconexión entre la política pública como fin y el programa público como medio, radica precisamente en que la atención a los problemas estructurales de la sociedad termina siendo pequeñas soluciones que desincentivan el malestar y la protesta social, convirtiendo, además, la ayuda social en procesos transaccionales vinculados a los intereses y pretensiones de tipo electoral.

La implementación de los programas públicos por las burocracias de calle

La burocracia a nivel de calle se refiere a los funcionarios públicos que interactúan directamente con los ciudadanos en la aplicación de políticas públicas, por ejemplo, policías, maestros, médicos, asistentes sociales (Lipsky, 2010). Fue en 1980, cuando el politólogo estadounidense Michael Lipsky escribió la *obra Street-*

Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services (Burocracia de calle: Dilemas del individuo en los servicios públicos). por otro lado, Lipsky también plantea que la burocracia de calle se materializa a través de las prácticas que se dan en los niveles más bajos de gobierno en la implementación de políticas públicas mediante transacciones diarias directas con ciudadanos, transacciones muchas veces interminables, laboriosas, ineficaces, ineficientes (Lipsky, 2010) y corruptas.

Los burócratas a nivel de calle son aquellos funcionarios públicos que operan ya sea como formuladores o implementadores de políticas. La operación de tales políticas se caracteriza por el ejercicio discrecional en su trabajo y toma de decisiones. Debido a que estos funcionarios de la burocracia gubernamental enfrentan en su acción cotidiana falta de recursos, desconocen o tienen conocimientos limitados sobre los objetivos de los programas, tienden a desarrollar rutinas y simplificaciones discrecionales para gestionar sus tareas, lo que puede afectar la implementación de las políticas públicas, así como la vida y las oportunidades que contribuyan a la reducción de las desigualdades que enfrentan los ciudadanos (Lipsky, 2010).

En específico para el análisis del caso mexicano, y de acuerdo con Arellano Gault, la cultura administrativa pública guarda, al menos, dos características relevantes estrechamente relacionadas: patrimonialismo y alta dependencia de las decisiones y la jerarquía política. El patrimonialismo, que parte del supuesto de que una posición administrativa de mando es un privilegio, y en cierto sentido una posesión, de quien lo detenta, gracias a la cercanía a grupos poderosos que disponen de dichas posiciones por razones políticas, ha sido una característica de la administración pública en México desde los tiempos coloniales (Arellano, 1999).

La relación entre patrimonialismo y la burocracia a nivel de calle puede explicarse de manera clara si se observa cómo estas características estructurales condicionan el margen de acción y las decisiones cotidianas de los servidores públicos que interactúan directamente con la ciudadanía.

En un contexto patrimonialista, las posiciones administrativas no se conciben como parte de un servicio civil, sino como recursos políticos intercambiables. Esto implica que los funcionarios de nivel operativo como los implementadores de campo de los programas públicos, suelen estar insertos en organizaciones donde la estabilidad, los incentivos y las oportunidades dependen más de la lealtad política y de la obediencia a la jerarquía que del mérito o del desempeño. Así, la cultura patrimonialista reduce la autonomía profesional de la burocracia de calle al temer

rotaciones, sanciones informales o pérdida del puesto, estos servidores públicos pueden privilegiar la obediencia vertical sobre criterios técnicos o éticos en la aplicación de reglas.

Siguiendo con el argumento de Lipsky, los burócratas de calle actúan como "fabricantes de política" ya que deben interpretar reglas en condiciones de recursos escasos, demandas múltiples y presiones institucionales (LIpsky, 2010). Cuando esa interpretación ocurre en un entorno patrimonialista, la discrecionalidad puede volverse un mecanismo para reproducir desigualdades, beneficiar a determinados grupos o protegerse de la inestabilidad laboral mediante decisiones conservadoras o clientelares.

En México, ha habido sectores de la burocracia que han enfrentado desafíos importantes para desarrollar su trabajo con eficacia y efectividad, sin embargo, a partir del año 2018, a partir de la llegada de un nuevo gobierno, tales deficiencias se hicieron más tangibles o al menos más visibles conforme ha venido avanzando el ejercicio de la administración pública. De hecho, el cambio más perceptible tiene que ver precisamente con el establecimiento de una relación directa entre el Estado y la ciudadanía para la entrega de los programas públicos, bajo el argumento de que con ello se ha eliminado cualquier intermediación innecesaria como lo eran, por ejemplo, los recursos que el gobierno federal canalizaba a la población en situación de vulnerabilidad a través de la sociedad civil.

Este importante cambio ha permitido que la atención a los grupos vulnerables esté centrada en la transferencia directa de recursos económicos para la atención de las necesidades inmediatas, estableciendo una relación directa y de tipo clientelar y discrecional entre los operadores de los programas y la ciudadanía, entre otras cosas porque los programas públicos actualmente en México carecen de revisiones o evaluaciones que permitan valorar el cumplimento de sus objetivos.

El problema de la burocracia a nivel de calle es que, los funcionarios públicos que fungen como los verdaderos implementadores de las políticas o programas públicos, en lugar de personal técnico, carecen de las competencias o capacidades técnicas que les permita implementar las políticas o los programas bajo los lineamientos y criterios establecidos en sus reglas de operación. Por el contrario, ante el desconocimiento de los procedimientos y criterios de implementación los burócratas de calle toman decisiones discrecionales que modifican el curso de las políticas, muchas veces excluyendo con ello a sectores prioritarios y beneficiando a personas y grupos para quienes no se ha diseñado la política.

La discrecionalidad burocrática surge cuando los funcionarios públicos deben interpretar y aplicar normas en situaciones no previstas o ambiguas. Aunque esta flexibilidad es necesaria para la implementación eficaz de políticas, también abre espacios para decisiones que podrían alejarse de las preferencias ciudadanas o en este caso, de la implementación efectiva de la política pública.

Autores como Guy Peters han señalado que, para limitar el ejercicio de la discrecionalidad, ésta debe ir acompañada de mecanismos de rendición de cuentas, tanto políticos como administrativos, que permitan supervisar, justificar y corregir la acción burocrática. El desafío consiste en equilibrar la capacidad técnica y el control democrático, evitando que la burocracia se convierta en un "cuarto poder" no sujeto a escrutinio (Peters, 2001).

Es en este punto en donde la rendición de cuentas (*accountability*) se convierte en un elemento central para limitar la actuación discrecional. La rendición de cuentas se entiende como la obligación de los actores públicos de informar, justificar y asumir consecuencias por sus decisiones ante instancias políticas, legales o administrativas. La rendición de cuentas funciona como el mecanismo que modera y orienta la discrecionalidad, evitando arbitrariedades y asegurando que las políticas públicas sean implementadas en el marco de sus reglas de operación.

Al respecto, Mark Bovens sostiene que la *accountability* es un mecanismo institucional de control esencial para la legitimidad democrática, porque vincula el poder administrativo con la obligación de responder ante el público. En consecuencia, la legitimidad no depende solo del desempeño o de la competencia técnica de la burocracia, sino también del grado en que su discrecionalidad está enmarcada por controles transparentes y responsables (Bovens, 2007).

En el ámbito de la implementación de políticas y programas públicos, el ejercicio discrecional de la autoridad administrativa suele revelar limitaciones presentes desde la fase de diseño. Esto es especialmente relevante cuando la administración pública se concibe predominantemente como un brazo instrumental del poder político, cuyas decisiones pueden orientarse más por objetivos coyunturales que por criterios de racionalidad técnica o de atención efectiva a problemas públicos (Arellano, 2013).

Bajo esta premisa, resulta pertinente examinar las brechas de diseño que presenta el programa Jóvenes Construyendo el Futuro, en tanto dichas deficiencias condicionan la forma en que la discrecionalidad burocrática se despliega durante su ejecución y, en consecuencia, restringen su capacidad para cumplir las metas

asociadas a la reducción de la exclusión social que enfrenta la población joven en México.

Metodología

El enfoque metodológico que se utiliza para analizar las brechas en el diseño del programa en cuestión toma como base la evaluación de diseño de programa realizado por parte del extinto Consejo Nacional de Evaluación de la política Social (Coneval). En específico, para realizar el análisis, se utilizará la herramienta metodológica denominada FODA.

El análisis FODA (SWOT por sus siglas en inglés) fue desarrollado en los años 60 como una técnica de diagnóstico estratégico. El FODA permite identificar los factores internos (fortalezas y debilidades) y externos (oportunidades y amenazas) que inciden en la viabilidad de una estrategia o política (Kotler y Keller, 2016).

Aunque esta herramienta metodológica se ha expandido más allá del ámbito empresarial, es también empleado en el sector público en sectores como, por ejemplo, la educación, la salud pública, y la gestión gubernamental. Específicamente, en el ámbito de las políticas públicas, el FODA permite sistematizar variables que afectan el desempeño de un programa, facilitando la formulación de alternativas estratégicas más viables y sostenibles (Bryson, 2018).

De este modo, en primer lugar, se hace una descripción general del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro y luego, se irán analizando las fortalezas, oportunidades, las debilidades y las amenazas en el diseño del programa y con ello, poder identificar las brechas que por la intervención de las burocracias de calle limitan el cumplimiento de los objetivos del programa.

El programa Jóvenes Construyendo el Futuro

El programa de carácter público denominado Jóvenes Construyendo el Futuro es resultado del diagnóstico que realizó en el año 2018 la nueva administración pública federal 2018-2024. El diagnóstico evidenció que en ese entonces en México había 30.7 millones de jóvenes de 15 a 29 años lo que representaba casi el 25% de la población total del país (INEGI, 2020). Aunque en el país la deserción escolar en el nivel básico prácticamente era de menos de 1% para primaria y 4.3% para secundaria, en el caso del nivel medio superior, la tasa de abandono alcanzaba el 13.3% (SEP, 2019), es decir, de cada 100 jóvenes que ingresaron al nivel medio superior entre 13 y 14 no terminaron de cursar y egresar de este nivel.

Por otra parte, en el ámbito laboral, el porcentaje de jóvenes de 15 a 29 años que se encontraban asalariados en 2018 y que se encontraba en situación de precariedad laboral, es decir, que no contaban con contrato o carecían de prestaciones establecidas por la ley ascendía a 66.5% (Equide, 2018).

Bajo este contexto, fue que, para el nuevo gobierno dada la considerable problemática de exclusión de un importante sector de la juventud mexicana, ese sector poblacional sería considerado una prioridad.

El programa Jóvenes Construyendo el Futuro busca incluir en actividades productivas a jóvenes de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan, propiciando su conexión con unidades económicas dispuestas y con posibilidad de brindarles capacitación en el trabajo. Para lograrlo, vincula a los jóvenes con Centros de Trabajo a través de una plataforma digital, proporciona una beca económica mensual por un periodo máximo de 12 meses, y otorga un seguro médico facultativo a los becarios (Hernández, 2020). Tanto la beca económica como el seguro médico están condicionados a la capacitación en el Centro de Trabajo.

De acuerdo con las reglas de operación, el programa tiene como objetivo "incluir en actividades productivas a jóvenes de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan propiciando la conexión de los mismos con unidades económicas dispuestas y con posibilidad de brindarles capacitación en el trabajo" (Hernández, 2020).

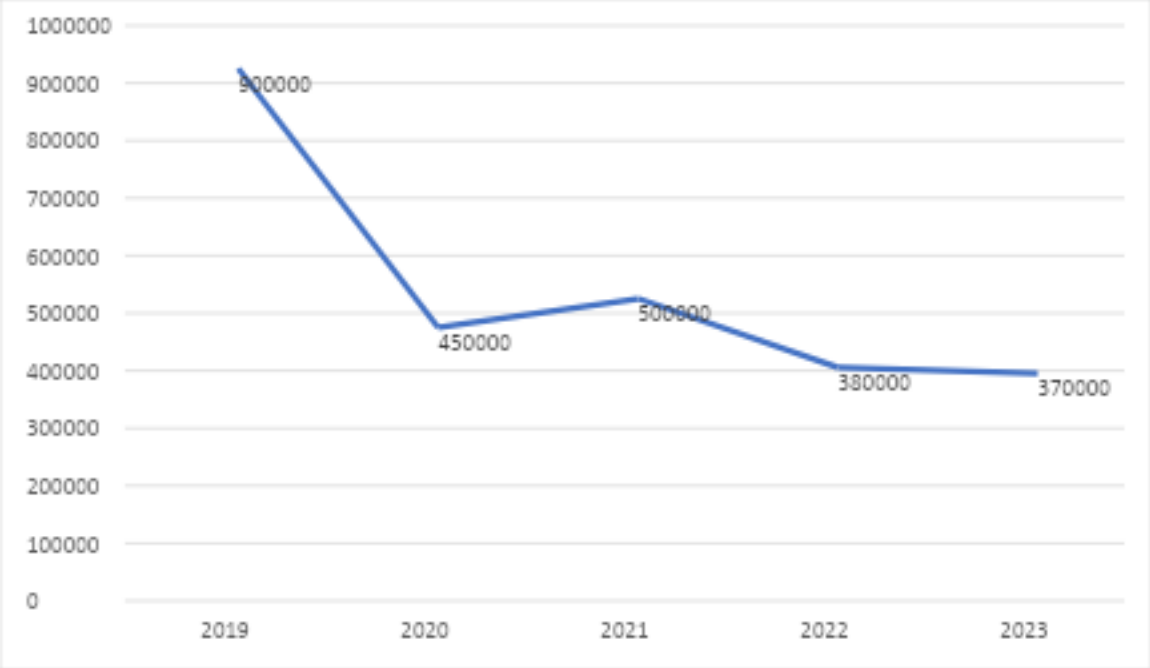
A su vez, el programa plantea cuatro objetivos específicos, a saber:

1. Entregar becas a las y los aprendices vinculados durante un periodo máximo de doce meses;
2. Otorgar seguro médico a las y los aprendices vinculados;
3. Otorgar las Constancias de Capacitación que emitan los Centros de Trabajo a las y los aprendices egresados que concluyan su capacitación, conforme a lo establecido en el Plan de Capacitación;
4. Propiciar el acercamiento de las y los aprendices a mecanismos de inclusión productiva (Hernández, 2020).

Además del componente de capacitación técnica, el programa también busca que los beneficiarios adquieran habilidades blandas y experiencia laboral y con ello aumenten sus posibilidades de inserción laboral formal y su estabilidad económica a mediano plazo (CONEVAL, 2020).

En cuanto a su cobertura, el programa estableció atender 2.3 millones de jóvenes entre los años 2019 y 2024. Esto representa aproximadamente el 25% de la población potencial de 8.9 millones a ser atendida. En la siguiente gráfica puede observarse el número de jóvenes que recibieron los beneficios del programa entre los años 2019 y 2023.

Figura 1. Número de beneficiarios del programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-2023



Fuente: elaboración propia con base en información periodística de internet.

Análisis de brechas del programa

Para llevar a cabo el análisis de brechas del programa Jóvenes Construyendo el Futuro, se utilizará la herramienta FODA. Con esta herramienta se podrán identificar las diferencias entre la situación actual y la situación ideal o deseada en el diseño y la implementación del programa. El objetivo de este análisis es proponer acciones correctivas o de mejora para el fortalecimiento, pero también resaltar los puntos en los que la burocracia de calle interviene de modo que se limita el adecuado funcionamiento del programa.

Fortalezas

Tabla 2. Análisis de fortalezas y brechas en el diseño del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro

FORTALEZAS	BRECHAS
1. MARCO DE REQUISITOS ACCESIBLE, PLATAFORMA FUNCIONAL, ENFOQUE TERRITORIAL Y FLEXIBILIDAD EN IMPLEMENTACIÓN LOCAL	Posiblemente los responsables de gobierno que llevaron a cabo el diagnóstico no observaron u omitieron considerar en el diseño factores como las limitaciones de conectividad a internet en ciertas regiones marginadas del país lo cual puede provocar desigualdades de carácter territorial. Tampoco se tomaron en cuenta la participación de comunidades locales en el diseño puesto que, por ejemplo, en el caso de las mujeres, las características del programa les impide participar y beneficiarse del apoyo, ya que se encuentran realizando actividades no remuneradas lo que limita su posibilidad de participar bajo el esquema actual.
2. PRESUPUESTO SIGNIFICATIVO Y ALCANCE MASIVO	Al ser uno de los programas prioritarios del gobierno, la cantidad significativa de recursos asignados podría generar opacidad entre los recursos, los resultados y los impactos, sobre todo si éstos no son medibles. Lo anterior, favorece la discrecionalidad de los funcionarios públicos y potenciales prácticas de corrupción.
3. PLATAFORMA DIGITAL PARA REGISTRO Y SEGUIMIENTO	El diseño no señala o no contempla mecanismos alternativos de inscripción al programa en el caso de la limitante en el acceso a internet en comunidades marginadas. Sin embargo, mecanismos alternativos también puede favorecer toma de decisiones inequitativas para los aspirantes del programa.
4. OBJETIVO DE CAPACITAR E INSERTAR A JÓVENES VULNERABLES	Al no contar con mecanismos de sensibilización sobre la importancia del programa, muchas empresas no ofrecen capacitación de calidad alineada con la empleabilidad y se coluden con los funcionarios públicos responsables de asegurar el cumplimento de los objetivos del programa. Tampoco se cuenta con indicadores que den cuenta de la sostenibilidad del programa registrando la tasa de incorporación y permanencia laboral.

Fuente: elaboración propia

Con base en el análisis, algunas propuestas de mejora para fortalecer el programa son:

1. Actualizar y desarrollar diagnósticos regionales participativos a fin de adaptar lineamientos operativos locales e implementar modalidades híbridas (digital-presencial) en zonas sin conectividad.
2. Implementar un sistema de presupuesto basado en resultados con indicadores específicos por región.
3. Reforzar servicios de vinculación laboral al egreso del programa como ferias de empleo o bolsas de trabajo.
4. Incorporar módulos de habilidades blandas, salud emocional y derechos laborales en la capacitación.

Las fortalezas del programa se encuentran en las áreas de cobertura e inversión pública, sin embargo, enfrenta desafíos relacionados con la calidad de la formación, la equidad territorial, la inserción laboral efectiva y el seguimiento de los funcionarios públicos.

Debilidades

Tabla 3. Análisis de debilidades y áreas de oportunidad en el diseño del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro

DEBILIDAD	BRECHAS
1. BAJA SOSTENIBILIDAD EN EL EMPLEO	La aspiración fundamental debe ser mejorar la tasa de inserción laboral de los jóvenes. No hay datos precisos sobre la efectividad del programa, pero algunas limitaciones para el acceso y permanencia de los jóvenes en un empleo a mediano y largo plazo puede tener que ver con la falta de alineación entre la capacitación y las necesidades reales del mercado laboral y la capacitación deficiente o poco especializada en sectores de alta demanda.
2. LA MISIÓN Y VISIÓN DEL PROGRAMA CARECEN DE INDICADORES CLAVE DE DESEMPEÑO (KPIS) O METAS	El programa no señala si cuenta con un sistema de indicadores SMART (específicos, medibles, alcanzables, relevantes y con plazos) que le permita estimar sus metas anuales y de impacto. En consecuencia, no es posible medir impacto real

OPERATIVAS A LARGO PLAZO	y tomar decisiones basadas en evidencia. Esto conduce a la dificultad que el programa tiene para poder rendir cuentas a actores clave como la autoridad hacendaria y la propia ciudadanía, es decir, la opacidad por parte de los responsables del programa.
3. NO SE CONTEMPLA ATENCIÓN EMOCIONAL, MENTORÍA O APOYO PSICOSOCIAL PARA LOS JÓVENES PARTICIPANTES	En su diseño, el programa no ha considerado incorporar un modelo de acompañamiento en materia de salud emocional, mentoría, orientación vocacional y habilidades socioemocionales, cuyos efectos pueden ser, una visión reducida del desarrollo del joven enfocado solo en lo técnico/laboral, riesgo de mayor deserción y baja adherencia al programa y la falta de preparación para enfrentar dinámicas del entorno laboral y personal.

Fuente: elaboración propia.

Las debilidades detectadas en el programa Jóvenes Construyendo el Futuro no solo limitan su efectividad, sino que también comprometen su legitimidad pública. Las brechas encontradas reflejan una desconexión entre el diseño técnico del programa y las condiciones reales del entorno laboral, institucional y social. Superarlas implica no solo ajustes operativos, sino un rediseño estructural con enfoque integral y basado en resultados.

Con la intención de cerrar las brechas que, en materia de debilidades identificadas al analizar el programa, se proponen dos mejoras sustanciales:

a. Diseñar una ruta metodológica estándar a nivel nacional que busque asegurar la calidad que reciben los jóvenes becarios en los centros de trabajo. Se requiere en ese sentido de elaborar criterios claros sobre planes de capacitación, contar con tutores certificados e instrumentos de evaluación de competencias.

b. Adicionalmente a revisar los módulos básicos de formación en habilidades blandas que puedan ser comunes para todos los becarios, es necesario también desarrollar procesos de atención en al ámbito la salud emocional e incluso mentorías de acompañamiento para apoyar a los jóvenes en el diseño de planes de vida.

c. Es necesario robustecer el conocimiento sobre los componentes del programa por parte de los funcionarios públicos, en especial en aquellos que tienen contacto directo con los jóvenes beneficiarios y los responsables del programa en las empresas en las que se insertan los jóvenes para la capacitación.

Oportunidades

El análisis de brechas en torno a las oportunidades del programa, identifica qué tan lejos está el programa de aprovechar plenamente las oportunidades, y qué acciones pueden ayudar a cerrar esas brechas.

Tabla 4. Análisis de oportunidades y brechas en el diseño del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro

OPORTUNIDAD	BRECHAS
1. EL PROGRAMA CONTRIBUYE A LA DISMINUCIÓN DEL DESEMPLEO DE LOS JÓVENES, PERO, NO HAY EVIDENCIAS SOBRE SU IMPACTO Y LA REDUCCIÓN DE LA TASA REAL DE JÓVENES QUE EXCLUIDOS DEL ÁMBITO ESCOLAR Y LABORAL	Se requiere diseñar un mecanismo de medición del impacto que permita estimar la incorporación de los jóvenes nuevamente al sistema educativo o al ámbito laboral tras la participación en el programa.
2. INCLUSIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN CRITERIOS DE INGRESO, CAPACITACIÓN, SELECCIÓN DE TUTORES Y EVALUACIÓN	Las reglas de operación del programa no contemplan, no al menos explícitamente el enfoque de género en el diseño curricular y la selección de tutores. Además, no se considera que una proporción de mujeres que son potenciales beneficiarios del programa no pueden participar ya que no se consideran factores como las actividades de cuidado o de hogar que limita participación.

Fuente: elaboración propia

Entre las propuestas que se pueden desprender de la identificación de oportunidades para la mejora del programa están:

b. Diseñar una estrategia en la que el programa sea una opción más viable para lograr la inserción laboral de los becarios, ya sea creando alianzas formales con empresas para ofrecer empleos a egresados con buen desempeño o estableciendo incentivos fiscales para empleadores que contraten a becarios al finalizar su capacitación.

b. También resultaría útil, articular el programa con instituciones educativas que le permita a los becarios que sean reconocidas las competencias adquiridas como créditos académicos en instituciones técnicas o universidades y con ello, facilitar la reincorporación de los jóvenes a los sistemas educativos y concluir en menos tiempo sus estudios.

c. Una debilidad, pero también una oportunidad para ampliar la estrategia de inserción laboral de los jóvenes egresados del programa es reconocer que no todos los egresados logran alcanzar a adquirir las capacidades para insertarse el ámbito laboral en alguna entidad gubernamental, de la sociedad civil o del mercado. En este sentido, el programa podría incorporar en sus componentes de formación, capacitaciones complementarias orientadas al emprendimiento como gestión de negocios, finanzas básicas y marketing digital.

Sin embargo, esto sería insuficiente si el programa en alianza con otros actores de gobierno o privado no facilitan el acceso a fondos semilla, microcréditos o incubadoras de empresas sociales o cooperativas.

d. Una última propuesta de aprovechamiento de oportunidades que se observan para mejorar el programa consiste en fortalecer la perspectiva local de desarrollo. Esto significa que, también el programa debería contar con estrategias focalizadas y localizadas para vincular el programa con la economía local y comunitaria con la finalidad de los jóvenes se capaciten en proyectos productivos sostenibles y de impacto comunitario y con ello, promover proyectos como el desarrollo de cooperativas juveniles o redes de servicios en su comunidad o también articular el programa con políticas de desarrollo local, medio ambiente y economía solidaria.

Amenazas

Las amenazas en el marco metodológico tienen que ver con la identificación de factores externos, ya sean políticos, sociales, económicos o institucionales, pero también tiene que ver con factores internos como pueden ser fallas de operación, percepción pública, o justamente con la discrecionalidad de los funcionarios que

implementan el programa. La identificación de las amenazas es clave para avanzar a que el programa o la política sean sostenibles, estén legitimadas y sobre todo efectivas.

El análisis de brechas en torno a las amenazas del programa tiene como propósito identificar qué tan preparado está el programa para enfrentar los riesgos del entorno y qué acciones estratégicas se requieren para cerrar las brechas de vulnerabilidad.

Tabla 5. Análisis de amenazas y brechas en el diseño del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro

AMENAZAS	BRECHA (ÁREAS DE OPORTUNIDAD)
1. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO ADVERSO CARACTERIZADO POR EL DESEMPLEO O EL ACCESO A TRABAJOS PRECARIOS	El programa podría hacer énfasis en aquellos jóvenes con mayor riesgo estructural, es decir, considerando los factores de pobreza multidimensional.
2. RIESGOS DE EXCLUSIÓN SOCIAL (DELINCUENCIA, MIGRACIÓN, MARGINALIDAD)	La falta de oportunidades laborales y educativas expone a jóvenes a caer en dinámicas de exclusión y riesgo social aparentemente superadas como resultado de su participación en el programa, por lo que el programa debe abordar otras causas estructurales de exclusión como la discriminación, la violencia o el desarraigo comunitario.
3. DESCONFIANZA PÚBLICA DEL PROGRAMA	La ausencia de información pública sobre el uso de los recursos asignados al programa le resta legitimidad frente a la población. Por lo que resulta pertinente implementar mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización efectiva. Por otra parte, la poca difusión de los resultados e impacto del programa contribuye a la creación de prejuicios en torno a los jóvenes beneficiarios del programa.

Fuente: elaboración propia

Una de las mayores amenazas que podría enfrentar el programa es que fuera descontinuado si en el futuro el actual partido gobernante perdiera el poder. Sin

embargo, una política de transparencia oportuna permitiría reducir esta amenaza. En ese sentido, algunas medidas provisorias son:

a. Establecer auditorías aleatorias y visitas de supervisión frecuentes a los centros de trabajo. Las auditorias no sólo haría énfasis en los aspectos financieros, sino que incluirían sistemas de denuncias anónimas, seguimiento de irregularidades y mecanismos efectivos de sanción.

Se trata de que el programa logre mejorar la transparencia y rendición de cuentas publicando informes regulares de resultados, con datos verificables por región y género. Los mecanismos de transparencia idealmente incluirían la participación de la ciudadanía, la academia, incluso organismos internacionales.

b. Implementar procesos normativos que impidan el uso político del programa, garantizando que los jóvenes becarios sean seleccionados por criterios técnicos y no políticos por lo que se hace necesario transparentar los procesos de incorporación, evaluación y salida del programa.

En el caso de los funcionarios públicos o burócratas a nivel de calle que implementan el programa se requiere que éstos se encuentren capacitados tanto operativa como éticamente en donde se privilegie la imparcialidad y los derechos de los beneficiarios. Los burócratas a nivel de calle, son actores clave tanto para la implementación de políticas públicas, dada su capacidad de influir tanto en la operación de los programas como en la vida de los ciudadanos (Dusaauge, et. Al. 2018).

c. La vida laboral de los burócratas a nivel de calle a menudo transcurre en un ambiente corrompido (Lipsky, 2018) por lo que el programa tendría que también ofrecer algunos incentivos y no solamente sanciones que conlleven a inhibir la corrupción y las practicas citadas en los dos incisos anteriores.

Reflexiones finales

El análisis de brechas aquí realizado permite afirmar que el programa Jóvenes Construyendo el Futuro enfrenta desafíos estructurales que limitan su efectividad en su implementación y en consecuencia alcanzar su meta principal como política de inserción laboral de los jóvenes excluidos del ámbito laboral. Si bien su diseño en general posee elementos consistentes, presenta importantes brechas de efectividad dada la importante necesidad de contar con una burocracia profesionalizada que trabaje en la implementación del programa lo más apegado a las reglas y criterios de operación.

Representa una política pública prioritaria para atender a jóvenes que por diversos motivos no pudieron continuar sus estudios o no han logrado insertarse en el ámbito laboral. En su estrategia de promoción se resalta como lo más importante el otorgamiento de una beca mensual, pero parece que se da por hecho que los potenciales participantes conocen el hecho de que deben también participar como aprendices durante un año de capacitación en centros de trabajo. A pesar de su potencial, enfrenta diversos desafíos que limitan su efectividad, tanto en diseño como en implementación.

Aunque tradicionalmente se ha pensado que los diseñadores de políticas están en niveles superiores del gobierno, es la burocracia de calle la que no solo ejecuta las políticas, sino que también las moldea activamente. La burocracia de calle entonces funge como el actor intermediario entre el Estado y la ciudadanía, por lo que para la población el referente de los programas públicos no es de carácter institucional, sino que poseen rostro de personas. Y son esas personas las que interpretan y aplican normas, a menudo con discrecionalidad.

Las prácticas discrecionales otorgan un poder significativo en cómo se implementan las políticas y a menudo, debido a las limitaciones de tiempo, recursos y capacitación que enfrentan los servidores públicos, todo ello conduce a desarrollar rutinas, atajos o prácticas informales para cumplir su trabajo, sin embargo, estas decisiones, son las que generan las brechas entre la política diseñada y la aplicada.

La falta de profesionalización y formación de los funcionarios públicos en temas como evaluación, ética pública y gestión basada en resultados y la ineficacia el programa dada la centralización de las decisiones y procesos, reduce la capacidad de respuesta local y la adaptación a contextos regionales.

Sin embargo, la burocracia de calle también representa una oportunidad como fuente de retroalimentación para el rediseño de políticas. Los funcionarios públicos que participan directamente en relación con la población acumulan experiencia directa con los efectos reales de las políticas y este conocimiento empírico puede ser crucial para mejorar o rediseñar políticas públicas más realistas y efectivas. Además, con su comportamiento la burocracia de calle puede ser capaz de promover la equidad, pero también pueden profundizar las brechas sociales, según cómo apliquen las políticas, influidos por los sesgos personales, presiones institucionales o estereotipos pueden influir en sus decisiones.

En el ámbito de la implementación, el programa no cuenta hasta ahora con evaluaciones de resultados o de impacto, pero se reconoce que existe una baja

inserción laboral posterior a la capacitación, en otras palabras, muchos beneficiarios no logran integrarse al mercado laboral formal tras terminar el programa.

En tal sentido, la falta de efectividad es menor ante la falta de seguimiento, vinculación con empresas que ofrezcan empleos reales y procesos de evaluación. Esto acarrea desigualdad en la calidad de la capacitación debido a las diferencias entre centros de trabajo en relación a la formación limitada, no profesionalizante o incluso la simulación de actividades.

Un problema del programa y que limita su éxito es que los jóvenes se insertan en espacios en donde las empresas no siempre capacitan en áreas con alta demanda laboral ya que se prioriza, al igual que en otros programas sociales la cobertura sobre la pertinencia del contenido de la formación. Al medir sólo la cobertura el programa tiene una ausencia de indicadores de impacto y resultados a largo plazo. Ante la ausencia de indicadores se invisibiliza el contexto regional y local de los jóvenes de zonas rurales o indígenas en cuanto a las barreras tecnológicas, geográficas, lingüísticas y de género que enfrentan.

Por todo lo anterior, el diseño para la implementación del programa Jóvenes Construyendo el Futuro por parte de una burocrática débil conduce a que prácticas como la simulación o incluso la presencia de centros de trabajo fraudulentos no sean oportunamente detectados o en su caso, sean tolerados debido a prácticas de corrupción. El desarrollo de herramientas y procesos de monitoreo efectivo, que permita detectar fallas o malas prácticas oportunamente, como ya se dijo pueden inhibir la corrupción.

La mala percepción que la población pueda tener del programa conduce a la desconfianza social y desde luego, a una percepción de uso político. Sin duda, la percepción negativa puede afectar la legitimidad del programa, sumado también al prejuicio que algunos sectores de la sociedad mexicana tienen sobre que el programa no resuelve la problemática. Más aún, si el programa no es capaz de mostrar que puede generar resultados sostenibles.

Por último, y en consideración a la posibilidad de motivar el desarrollo de futuras investigaciones sobre el papel y el impacto que tiene la burocracia de calle en otros programas sociales, se puede suponer que, la discrecionalidad de la burocracia de calle puede variar significativamente entre programas sociales debido a diferencias en reglas de operación, mecanismos de supervisión y disponibilidad de recursos; estas variaciones generan desigualdades en el acceso y en la calidad de los servicios proporcionados a las poblaciones objetivo. En este

sentido, será importante analizar cómo los programas sociales con estructuras organizacionales más formalizadas, mecanismos de capacitación coherentes y supervisión continua hacia los funcionarios públicos presentan menores niveles de discrecionalidad arbitraria por parte de la burocracia de calle, lo cual puede traducirse en una implementación más homogénea, equitativa y con potencial real de impacto social.

Referencias bibliográficas

Aguilar, Luis F. (2009) Marco para el análisis de las políticas públicas. En Mariñez, F. y Garza, V. *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*. México. Porrúa

Arellano Gault, D. (1999). Challenges for the new public management in Mexico: patrimonialist values and colonial values. *Ciencia ergo-sum*, 7(2), 112–120.

Arellano-Gault, D. (2013). ¿Burocracia profesional individualista o espíritu de cuerpo? Las contradicciones del servicio civil mexicano. *Andamios. Revista de Investigación Social*, 10 (21), 13–37

Arias, D., Herrera, H. (2012). *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas: análisis del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno del Estado de Michoacán*, México. Instituto Nacional de Administración Pública A.C. https://surl.li/ymbkdg

Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447–468

Bryson, J. M. (2018). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening orgnizational achievement*. John Wiley & Sons.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social CONEVAL (2020) *Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-2020*. México. Coneval

Dussauge, M., Cejudo, G., Pardo, M. (2018) Estudio Introductorio. *Las burocracias a nivel de calle. Una antología*. CIDE

Hernández, C. (2020). *Evaluación de Diseño 2019-2020. Jóvenes Construyendo el Futuro*. México. Módulo para la Evaluación de Consistencia y Resultados (MOCYR), Secretaria del Trabajo. https://surl.li/oerwss

Instituto de Investigaciones para el Desarrollo con Equidad EQUIDE (2018) *Informe del Observatorio de Salarios 2018: Los Jóvenes y los Mercados Laborales*. México Universidad Iberoamericana Puebla

Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI (2020) *Estadísticas a propósito del día internacional de la juventud (12 de agosto) datos nacionales. Comunicado de prensa*. México. INEGI. Número 393/20

Kotler, P. y Keller, K. L. (2016). *Dirección de Marketing*. México: Pearson.

Lauscomes, P. y Le Gales, P. (2017). *Sociología de la Acción Pública*. El Colegio de México. México.

Lipsky, Michael (2010) *burocracia de nível de rua. Dilemas do indivíduo nos servicos públicos.* Escola Nacional de Administracao Pública.

Lipsky, Michael (2018) Dilemas del individuo en el servicio público. Dussauge, M., Cejudo, G., Pardo, M. *Las burocracias a nivel de calle. Una antología.* CIDE

Muñoz, Rosa., Muñoz, J., Valle, D., Barrios, H. (2023) Jóvenes Construyendo el Futuro: Análisis y recomendaciones sobre el diseño de la política pública. *RECAI Revista de Estudios en Contaduría, Administración e Informática*, vol. 12, núm. 33

Olavarría, M. (2012) La evaluación de programas en Chile: análisis de una muestra de programas públicos evaluados. *Revista del CLAD Reforma y Democracia.* Caracas. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Número 54, octubre, pp. 143-178

Peters, B. G. (2001). *The politics of bureaucracy*. Routledge

Rodriguez, L. (2016) Las políticas públicas para el desarrollo social en México: tendencias e inflexiones. Desarrollo. Castillo, L. (Comp.) *Acción pública y política pública para el desarrollo.* México. UNAM

Secretaria de Bienestar (2024) Jóvenes Construyendo el Futuro suma 2.9 millones de beneficiarios de 2019 a la fecha. *Programas del bienestar*. Disponible en https://goo.su/7MU0V

Secretaria de Educación Pública SEP (2019) *Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2018-2019*. México. Secretaria de Educación Pública-Dirección General de Planeación Programación y Estadística Educativa

La aplicación del paradigma de la Nueva Gobernanza Pública para la gestión de áreas metropolitanas en México. El caso del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG)

Recibido: 13 octubre Aceptado: 25 noviembre 2025

Miguel Ángel Ramírez Hernández[1]

Resumen:

El objetivo del presente artículo es hacer un aporte crítico-contextual del enfoque de la Nueva Gobernanza Pública y cómo éste puede implantarse como una potencial innovación administrativa para la implementación de políticas y prestación de servicios públicos en las áreas metropolitanas de México. Se analiza a detalle el caso de las estructuras institucionales de gobernanza para el Área Metropolitana de Guadalajara. Se parte del supuesto de que la Nueva Gobernanza Pública es un nuevo paradigma de gestión para atender problemas públicos complejos como el crecimiento urbano a través de redes de actores. Se enfatiza la importancia de la ciudadanía como un componente clave de dichas redes de gobernanza y se mencionan los retos en la gestión de las mismas. Se concluye que la consolidación de las estructuras de gobernanza metropolitanas inicia con la voluntad política y se sostienen con estructuras e interacciones democráticas.

Palabras clave: Gobernanza, Gestión, Metropolitana, Democracia.

Abstract

The objective of this article is to provide a critical and contextual contribution to the New Public Governance approach and how it can be implemented as a potential administrative innovation for policy implementation and public service delivery in Mexico's metropolitan areas. The case of the institutional governance structures for the Guadalajara Metropolitan Area is analyzed in detail. The article assumes that New Public Governance is a new management paradigm for addressing complex public problems such as urban growth through networks of actors. The importance of citizens as a key component of these governance networks is emphasized, and the challenges in managing them are discussed. The article concludes that the consolidation of

[1] Profesor de asignatura. Universidad Michoacana San Nicolás de Hidalgo. Mexicano. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-2881-1687 Correo-e: miguel.angel.ramirez@umich.mx

metropolitan governance structures begins with political will and is sustained by democratic structures and interactions.

Key words: Governance, Management, Metropolitan, Democracy.

Introducción

El objetivo del presente artículo es desarrollar un análisis crítico-contextual sobre la Nueva Gobernanza Pública (NPG por sus siglas en inglés) y su aplicación práctica en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG). Se sostiene que la consolidación del componente democrático de estas estructuras de gobernanza para la gestión metropolitana es un factor que explica la supervivencia de la institución por un tiempo prolongado. Usualmente se piensa que los políticos electos una vez ocupando el cargo son los únicos responsables y los más capacitados para proponer, implementar y controlar las políticas públicas. La creación y sostenimiento de estructuras de gobernanza como la del AMG demuestran los alcances de nuestra democracia para integrar y canalizar las contribuciones de otros actores (públicos, privados o sociales) en las etapas de diseño, implementación y control de políticas públicas y servicios públicos. Esto permite, no sólo aumentar la legitimidad de los políticos electos, sino de mejorar la propia calidad de las políticas públicas y servicios.

Aunque la aplicación de la gobernanza en red no es la solución definitiva a todos los problemas públicos de la sociedad actual, se puede argumentar que constituye una estructura político-administrativa capaz de implementar tareas cada vez más complejas, bajo presión y a gran escala por un tiempo prolongado (Andrews, 2017). En México, el crecimiento de las áreas metropolitanas se ha erigido como un problema complejo que requiere ser atendido de manera innovadora (Zurbriggen, 2011). Esto no siempre se logrará profundizando los paradigmas de la Administración Pública (AP) tradicional y de la Nueva Gestión Pública (NPM por sus siglas en inglés), sino pensando en nuevas estructuras institucionales que permitan atender en el largo plazo y de manera más holística los complejos problemas locales y regionales.

La creación y sostenimiento del AMG demuestra que en México es posible aplicar el proceso de implementación de políticas y prestación de servicios públicos bajo

el enfoque de la Nueva Gobernanza Pública (NPG). Esto nos lleva en primer lugar a explorar cuáles son los alcances teóricos de la NPG, y porque ha sido promocionada como el nuevo paradigma de gestión pública para atender o manejar problemas públicos complejos como la gestión metropolitana. Como ya se mencionó, esto no quiere decir que la Nueva Gobernanza Pública (NPG) sea de aplicación universal y llegue a sustituir a la Administración Pública Tradicional (AP) y la Nueva Gestión Pública (NPM); sino que se trata de una alternativa para que los gobiernos locales puedan crear estructuras democráticas que les permitan enfrentar los retos de gestión inherentes a los complejos centros urbanos.

El presente artículo sostiene que las redes de gobernanza metropolitana como la del AMG surgen gracias a la iniciativa de los actores políticos y se sostienen gracias al desarrollo de estructuras democráticas. Siguiendo una lógica expositiva que va desde lo particular hasta lo general este artículo tiene el siguiente orden: Primero, se menciona el papel de los gobiernos en la prestación de servicios públicos locales y el ascenso de la gobernanza para responder a los restos de su gestión en los crecientes centros urbanos. Segundo, se profundiza sobre las características generales de los tres paradigmas de gestión (AP, NPM, NPG) y la implicación de cada uno de ellos para la prestación de servicios públicos. Tercero, se plantea a la gobernanza en red como una innovación social que implica la creación de una estructura de gestión de múltiples actores. Cuarto, se menciona la importancia de la gestión de redes y la importancia de integrar a la ciudadanía en la misma. 5. Quinto, se brinda una definición operativa de gobernanza en red para la prestación de servicios públicos en áreas metropolitanas. 6. Sexto, se desarrolla el caso del AMG y se enfatiza la evolución de su estructura de gobierno democrático que le ha permitido realizar de manera efectiva una gobernanza interactiva. Por último, se dan las conclusiones.

Los servicios públicos locales y sus retos de gestión

La mayoría de los servicios públicos que recibimos los mexicanos en nuestras ciudades o comunidades como agua, saneamiento, seguridad, educación o atención médica no serían posibles sin la intervención de diversas autoridades públicas a diferentes niveles gubernamentales: federal, estatal o municipal (Soto-Zazueta, 2022). El hecho clave o distintivo de estos servicios es que existe una normativa que prescribe cómo deben ser brindados, en la práctica, son prestados de manera heterogénea en los distintos niveles de acción pública (federal, estatal y local). La principal razón es que los servicios públicos al igual que cualquier

servicio tiene la característica de ser heterogéneos, pues la diversidad de personas e interacciones involucradas hace difícil que sean homogéneos en su realización.

La aplicación del paradigma de la Nueva Gobernanza Pública (NPG) a nivel internacional nos revela que, para resolver problemas públicos complejos, los sistemas de prestación servicios públicos actuales deben reflexionar cómo rebasar las fronteras institucionales del gobierno tradicional, sin dejar de apegarse a los principios de eficiencia y eficacia (Moore y Hartley, 2010). El horizonte de posibilidad para las innovaciones sociales para la prestación de servicios públicos debe estar puesto sobre la articulación de alianzas de red funcionales para tratar o solucionar problemas complejos de manera más efectiva. Los servicios públicos a nivel local no solo pueden ser analizados a través de la noción de redes, sino que también pueden ser diseñados conscientemente como redes de actores clave.

De acuerdo al Artículo 115 Fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) los gobiernos municipales tienen la responsabilidad de prestar servicios básicos a sus habitantes como agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público, limpia, recolección, tratamiento y disposición final de residuos, así como seguridad pública (bajo la forma de policía preventiva municipal y tránsito). En otras palabras, la disposición de una infraestructura de calidad y la prestación de servicios confiable son clave para la buena gobernanza local y esto garantiza sociedades más equitativas y con crecimiento económico. De hecho, la eficacia de los ayuntamientos locales en la prestación de servicios públicos básicos impacta directamente en la calidad de vida de las personas (Faboye et al., 2024; Satterthwaite, 2013).

Usualmente la decisión final sobre la provisión de servicios recae en las autoridades públicas electas. Son precisamente los actores políticos electos los que deciden qué bienes y servicios serán proporcionados por medios públicos; qué actividades privadas se van a regular; cuántos ingresos públicos se van a recaudar, cómo se recaudarán y cómo se gastarán; que cantidad de servicios proporcionar; que calidad aplicar; y finalmente cómo organizar y supervisar los sistemas de prestación de servicios públicos que reunirán y transformará la materia prima para brindar un servicio final (Rossetti y De la Cruz, 2022).

De hecho, los gobiernos locales son evaluados de manera primordial por su capacidad para satisfacer las necesidades básicas de sus ciudadanos (Satterthwaite, 2013). Los servicios básicos son fundamentales para mejorar la calidad de vida de las personas y son precisamente los gobiernos locales los

responsables de la prestación de dichos servicios. Aun en aquellos casos donde los gobiernos locales no tienen la responsabilidad directa de la prestación de servicios, si son ellos que tienen que lidiar con las consecuencias negativas de cualquier tipo de falla o carencia.

Reconociendo este papel fundamental del gobierno y la prestación de los servicios Pérez Vargas (2025) señala que ante el creciente dinamismo económico existen transformaciones urbanas importantes en el mundo en general. La autora señala que el crecimiento de los conglomerados urbanos ha provocado en algunos casos, transiciones de ciudades aisladas a metrópolis donde se plantea el desafío de formular cada vez mejores formas de convivencia colectiva. A menudo, las realidades urbanas actuales trascienden los límites territoriales de los tradicionales entes gubernamentales como el gobierno municipal. Ante dicha trans-territorialidad, surge la necesidad de plantear formas de trans-gubernamentalidad de los asuntos públicos, el cual implica un tratamiento integrador.

Pérez Vargas (2025) reconoce que el elemento constante de la sociedad es el gobierno y, por su parte, el elemento constante del gobierno es la prestación de servicios públicos para sostener las sociedades. Se trata de la dimensión operativa del gobierno que enfrenta el reto constante de mantener viva la sociedad a través de una infraestructura física, legal y cultural. Ante el ascenso de la complejidad de los centros urbanos y su transición hacia metrópolis, es que se plantea la necesidad de concebir nuevas formas de gobernabilidad para gestionar los recursos y encauzarlos a la solución de problemáticas. Es a partir del reconocimiento de esta realidad metropolitana que se puede desarrollar la idea de gobernanza metropolitana como mecanismo transgubernamental para promover la prestación de servicios públicos en una realidad urbana transterritorial.

Servicios públicos y la nueva gobernanza pública

A lo largo y ancho del mundo se han registrado múltiples experiencias de aplicación del modelo de gobernanza para la implementación de políticas y la prestación de servicios públicos (E.-H. Klijn, 2008b; Torfing y Diaz-Gibson, 2016). Es precisamente el denominado enfoque de la Nueva Gobernanza Pública (NPG), como paradigma de gestión pública, el más adecuado para entender el funcionamiento real de la prestación de servicios públicos a nivel local, porque reconoce el componente relacional y de co-producción de los servicios públicos. Es decir que la NPG reconoce, que la prestación de servicios públicos implica la

interacción de múltiples actores para su diseño, implementación y sostenimiento. Por tanto, la prestación de servicios públicos realmente existente, es más que un proceso administrativo, es de hecho, un proceso de gobernanza entre múltiples actores que enfrentan contextos institucionales divergentes.

De acuerdo con Osborne (2010) la implementación de políticas públicas y la prestación de servicios públicos en el último siglo ha evolucionado a través de tres paradigmas administrativos. Iniciando con la Administración Pública tradicional (AP), pasando por la Nueva Gestión Pública (New Public Management [NPM]) y hasta llegar a la Nueva Gobernanza Pública (New Public Governance [NPG]). Son precisamente estos paradigmas por los cuales ha atravesado las administraciones públicas para poder brindar servicios que estén acoplados a las necesidades actuales de la sociedad.

De acuerdo con Osborne (2010) en la práctica real de la prestación de servicios públicos los tres paradigmas administrativos de AP, NPM y NPG coexisten e interactúan de manera simultánea. Sin embargo, es precisamente la NPG el paradigma de gestión que tiene una mayor capacidad explicativa de cómo funcionan realmente los servicios públicos en nuestro tiempo. El modelo conceptual de la NPG es en realidad una respuesta a la necesidad de comprender mejor el complejo mundo de la acción pública que se nos presenta actualmente. El elemento distintivo de este enfoque es el reconocimiento de la interacción de múltiples actores para la prestación de servicios.

Basados en Osborne (2010), podemos describir las principales características de los tres paradigmas de gestión a continuación.

Para la administración pública tradicional (AP) la unidad de análisis básica es el sistema de políticas. Se trata de un sistema de gobierno cerrado que mide su eficacia en función del cumplimiento de sus propios referentes normativos. Una de las problemáticas principales de este enfoque se centraba en no contar con mecanismos para medir y corregir los problemas de implementación de políticas. Es decir que la brecha entre los objetivos de la política y los resultados se atribuía al factor individual, es decir el funcionario público que no es capaz de seguir el comportamiento normado. Con ello, el modelo excluye cualquier otro factor explicativo fuera del sistema de gobierno.

De acuerdo con Osborne (2010) la arquitectura de las estructuras para la prestación de servicios públicos e implementación de políticas la AP es relativamente sencilla. Para la AP tradicional existe un sistema de políticas públicas donde se integran

todos los elementos de la prestación de servicios de manera verticalmente. Usualmente el punto de anclaje de todos estos elementos son las organizaciones oficiales de prestación de servicios públicos. La estructura y funcionamiento de todos estos organismos gubernamentales oficiales eran, en general, similares para todos los servicios en todos los contextos.

Con la Nueva Gestión Pública (NPM), la unidad de análisis se desplazó del sistema de políticas hacia las Organizaciones de Servicios Públicos (OSP) individuales. Las OSP individuales se concibieron como sistemas racionales abiertos que son dirigidos por gestores de servicios individuales dentro de un sistema más grande. Se concibió a las OSP como parte fundamental de un proceso inter-organizacional donde los insumos (recursos) son convertidos en productos (servicios) para un cliente (ciudadano). El énfasis de esta práctica es el apego del gerente público a los principios de economía y eficiencia.

De acuerdo con Osborne (2010) la arquitectura para la prestación de servicios públicos de la NPM se complejiza. Ahora las denominadas OSP deben articular sus acciones con las otras organizaciones públicas o incluso del sector privado. Bajo la nueva gestión todas las OSP son predefinidas en su diseño por las fuerzas del mercado, las cuales fomentan la homogeneidad de diseño en todas las organizaciones que prestan servicios públicos similares. Es decir, el principal impulsor de esta homogeneidad es obtener la mayor eficiencia posible de las diversas organizaciones individuales apegándose a las mejores prácticas posibles para el tipo de servicio que prestan.

De acuerdo con Osborne (2010) para el enfoque de la Nueva Gobernanza Pública (NPG) la unidad de análisis ya no es el sistema de políticas públicas como en la AP tradicional, ni la Organización de Servicios Públicos (OSP) como en la NPG. Bajo la Nueva Gobernanza Pública la unidad de análisis es el sistema de servicios públicos completo. Esto implica considerar la red completa de actores involucrados en todo el proceso de las políticas públicas, desde las OSP prestadoras del servicio hasta los usuarios (privados o ciudadanos) que reciben el servicio y fungen como co-productores del mismo. Esta noción considera, además, todas las contingencias ambientales e institucionales que conforman el contexto en el que se da la prestación del servicio.

De acuerdo con Osborne (2010) el enfoque sistémico de la NPG es el más adecuado para el estudio de los sistemas públicos contemporáneos. Es decir que se considera que el sistema de prestación de servicios públicos es un sistema natural abierto.

Esto quiere decir que está condicionado constantemente por las presiones ambientales de los contextos institucionales donde son articulados dichos sistemas. Estas estructuras institucionales locales son las que efectivamente pueden permitir o restringir la implementación de determinadas políticas y la prestación de servicios públicos; y son precisamente ellas sobre las que se tienen que diseñar conscientemente para lograr una mejora significativa.

Bajo este enfoque la arquitectura organizacional para la prestación de servicios públicos está constituida por la red de actores públicos, privados y sociales que conforman el sistema de prestación de servicios. La NPG reconoce que en el contexto local existe una fragmentación y pluralismo de actores, ante los cuales es necesario articular diferentes formas organizacionales híbridas. Las redes de actores públicos, privados y sociales son esenciales para que los intereses divergentes convergan y los recursos necesarios se combinen a fin de lograr una adecuada prestación de servicios públicos. El punto clave será, la decisión del gobierno sobre quiénes serán los actores clave de esa nueva organización híbrida para la prestación de servicios.

De acuerdo con Osborne (2010) la NPG no se plantea como una alternativa definitiva o "mejor" a la AP y a la NPM. Más bien, la nueva gobernanza pública es un nuevo paradigma conceptual que nos permite comprender cómo funciona realmente la implementación de políticas públicas y la prestación de servicios públicos en el siglo XXI. La perspectiva de NPG permite captar la complejidad organizativa que se articula o se tiene que articular para desarrollar servicios públicos que atiendan efectivamente las demandas sociales actuales.

Los sistemas de prestación de servicios públicos bajo el paradigma de la nueva gobernanza pública se basan principalmente en una organización en red (Osborne, 2010). Las redes se erigen como el elemento central para prestar un servicio bajo un esquema de gobernanza. Es necesario que los actores públicos se propongan de manera consciente entablar relaciones con otros actores públicos, así como con otros actores del sector privado, la sociedad civil organizada o la ciudadanía en general. Lo anterior con el objeto de encontrar la combinación correcta de actores que permita atender, tratar o solucionar definitivamente una situación pública problemática.

La gobernanza como innovación social

La Nueva Gobernanza Pública (NPG) es de hecho una "innovación social", que busca crear nuevas estructuras de gestión basadas en redes que superen los tradicionales límites organizacionales del gobierno (Moore y Hartley, 2010). Aunque el tema de las innovaciones se da con más regularidad en el sector privado, es posible plantearse innovaciones en el sector público para la prestación de servicios. En ese sentido son innovaciones amplias y estructurales de la sociedad, que implican cambios de configuración en aspectos como la financiación, los valores sociales enfatizados, además el proceso de producción y toma de decisiones públicas.

El componente de la innovación en la gobernanza es tal porque representa un cambio de gran alcance. De acuerdo a Lynn (1997, citado por Moore y Hartley, 2010) la innovación es la transformación original, disruptiva y fundamental de las tareas centrales de la organización. Para llegar a ser tal, la innovación debe ser lo suficientemente amplia, general y duradera para afectar de manera significativa las operaciones y el carácter de la organización. Teniendo esto en mente, las innovaciones de gobernanza son entonces, diseños sociales conscientes, capaces de propiciar cambios sustanciales en la forma en la que se producen los servicios públicos para una sociedad; y que además deben procurar ser sostenibles a lo largo del tiempo.

Las innovaciones de gobernanza planteadas por Moore y Hartley (2010) constituyen un camino para desarrollar una sociedad que resuelve sus problemáticas a través de estructuras de gobierno más horizontales y más democráticas. La innovación en gobernanza permite que múltiples actores del sector privado y la sociedad civil, mediante múltiples interacciones descubra sus propios intereses y comiencen a expresarlos a través de acciones colectivas que tienen su origen en la estructura de la red de gobernanza. La estructura de red no sólo permitirá la identificación de intereses a través de debates, sino que además permitirá la creación de acuerdos que permitirá coordinar los recursos y acciones de los múltiples actores por un periodo prolongado de tiempo.

Hasta este punto es posible concebir los sistemas de prestación de servicios públicos como redes de gobernanza que se articulan para la prestación de servicios. Las redes de actores públicos son las estructuras a través de las cuales funcionan efectivamente los servicios públicos, pero estas se pueden ampliar a más actores públicos, privados o sociales en función de las necesidades y los

objetivos colectivos. Las redes de gobernanza que se crean para prestar servicios públicos dependen de estructuras institucionales complejas, pero que tienen como objetivo atender de mejor manera las necesidades de prestación de servicios en sociedades urbanas modernas.

Gestión de redes de gobernanza con énfasis ciudadano

Ahora bien, a la propuesta de la Nueva Gobernanza Pública (NPG) se le debe agregar el papel central de la ciudadanía. La propuesta de Robinson (2015) de los Nuevos Servicios Públicos (NSP) es una propuesta de NPG con énfasis en la participación democrática de la ciudadanía para la prestación de servicios públicos. Bajo esta visión, la gestión pública debe centrarse en la ciudadanía, la comunidad y la sociedad civil. En ese sentido desde su posición de poder, los gestores públicos deben impulsar y respaldar la participación ciudadana en la prestación de servicios públicos. Esto no sólo con el fin de aumentar la legitimidad, sino que además como un medio para lograr mejores resultados en la prestación de servicios para cada realidad contextual.

Desde la propia propuesta de la nueva gestión pública (NPM) se reconoce que uno de los principales activos que el gobierno puede utilizar para aportar valor público es el denominado "espíritu público preexistente" (Moore, 2021). Este es definido como el deseo ciudadano de contribuir a importantes fines públicos, es decir de aportar con su parte justa en los esfuerzos comunes. En el contexto de México existen regiones industriales donde se ha experimentado un crecimiento económico y demográfico importante en las últimas décadas, se ha venido desarrollando una ciudadanía más educada y más dispuesta a la participación. En ese sentido, para el contexto de dichas regiones la voluntad ciudadana de participación constituye un activo fundamental que puede ser empleado consciente por el gestor público dentro de una red de gobernanza para la solución de problemas.

Continuando con el modelo de los Nuevos Servicios Públicos (NPS) planteado por Robinson (2015), este aborda la gestión pública desde la perspectiva de la teoría democrática, basándose en una sólida ciudadanía activa y comprometida. Bajo este enfoque el papel del gestor público consiste en facilitar la participación ciudadana, disponiendo de ella como un activo para crear valor público (Moore, 2021).

Si bien la mejor forma de integrar la participación ciudadana en redes de gobernanza es haciéndolo a través de la sociedad civil organizada. Sin embargo,

en el contexto mexicano existe un bajo desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil orientadas a la colaboración con el gobierno para la prestación de servicios públicos o la implementación de políticas. Son precisamente las zonas económicamente más desarrolladas las que presentan un amplio desarrollo de las Organizaciones Civiles (Flores-Márquez et al., 2021). En este contexto una tarea apremiante es echar mano de las OSC ya existentes en los municipios económicamente desarrollados y conjuntamente incentivar la participación ciudadana en aquellos municipios donde no se desarrollan aún las organizaciones civiles organizadas.

Tanto en el enfoque de la Nueva Gobernanza Pública (Osborne, 2010), como en el de los Nuevos Servicios Públicos (Robinson, 2015), se reconoce que los gestores públicos deben desarrollar habilidades para la gestión de redes. Los nuevos gestores públicos de redes de gobernanza tendrán que prepararse para desarrollar capacidades de intermediación, negociación y resoluciones de problemas complejos entre múltiples actores. Cabe reconocer que es necesario crear y mantener una estructura institucional democrática dentro de las redes de gobernanza a fin de gestionar el conflicto entre actores con intereses múltiples y lograr soluciones acordadas sino por todos al menos por la mayoría de los actores involucrados (Dryzek, 2010).

Convocar a la ciudadanía y retenerla en estructuras de colaboración para la implementación de políticas y la prestación de servicios no resulta una tarea fácil. Los principales retos giran en torno mecanismos de toma de decisiones que logre generar el consenso entre los actores con múltiples intereses. Es por ello que a las habilidades administrativas tradicionales se deben agregar las habilidades de gestión de redes de gobernanza (Klijn et al., 2025). Estas estrategias van desde estrategias de comunicación para modificar las percepciones de los miembros de la red, pasando por estrategias de agregación y desagregación de actores clave para canalizar los recursos necesarios, hasta llegar a cambios profundos de estructuras y acuerdos institucionales que configuran el comportamiento de los actores y sus interacciones. El objetivo último de estas estrategias es lograr que los iniciales intereses divergentes de múltiples actores logren converger para lograr la realización de objetivos colectivos.

Definición de gobernanza

Con todos los elementos anteriores es posible sintetizar una definición funcional de gobernanza para ser aplicada a cualquier realidad local o regional. En términos

simples, las redes de gobernanza deben ser entendidas como estructuras inter-organizacionales que buscan resolver un problema social (E.-H. Klijn, 2008a). Las redes de gobernanza tienen el objetivo de mejorar la coordinación entre actores independientes a fin de compartir recursos, generar nuevas ideas y consolidar una confianza duradera. Aunque usualmente las redes de gobernanza parten de las redes formales de actores públicos, a fin de lograr cumplir sus objetivos, se debe ampliar para integrar actores del sector privado y de la sociedad civil de manera más horizontal a fin de ampliar su abanico de recursos (Ojo y Mellouli, 2018). El enfoque de redes de gobernanza reconoce activamente la pluralidad de intereses, estrategias y reglas que condicionan el comportamiento de los actores y busca gestionarlas activamente para encauzarlas hacia el lograr objetivos colectivos (E. H. Klijn et al., 2025).

El caso de la gobernanza metropolitana de Guadalajara

Para comprender cómo se aplica de manera exitosa el paradigma de la Nueva Gobernanza Pública (NPG) en el contexto mexicano se puede exponer al caso de la estructura de gobernanza desarrollada para la gestión del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG). En este caso se puede observar cómo el gobierno estatal de Jalisco desarrolló estructuras institucionales que rebasan las tradicionales fronteras institucionales del municipio hasta tener un alcance regional. Estas nuevas estructuras institucionales constituyen una innovación de gobernanza que permiten mejorar la implementación de políticas y la prestación de servicios gracias a la comunicación e interacción entre diferentes actores clave del gobierno y la sociedad civil. Esta estructura de red permite que los actores reúnan sus recursos y coordinen sus acciones a fin de propiciar un mejor desarrollo urbano. El caso de la AMG es un ejemplo de creación y consolidación de estructuras institucionales de gobernanza que permiten el tratamiento de asuntos públicos en zonas metropolitanas con una perspectiva espacial y temporal amplia.

El surgimiento de áreas metropolitanas en todo el mundo ha traído consigo varias cuestiones problemáticas con importantes implicaciones políticas, sociales, ambientales, urbanas y legales (Blanco-Ochoa et al., 2019; Pérez Vargas, 2025). Uno de los principales problemas es que se requieren estructuras de gobierno que rebasen las tradicionales fronteras institucionales y se adapten a las nuevas realidades urbanas. Ante esta situación es necesario plantear el desarrollo de una gobernanza metropolitana eficaz. El principal reto es la ausencia de marcos institucionales y legales que contemplen un nivel de gestión metropolitano.

El Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) es la tercera área metropolitana más poblada de México, detrás de la Zona Metropolitana del Valle de México y de la Zona Metropolitana de Monterrey. La AMG se ubica dentro del estado de Jalisco y está integrada actualmente por 10 municipios: Acatlán de Juárez, Guadalajara, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, El Salto, Tlajomulco, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan y Zapotlanejo (Arellano Ríos, 2022; Cárdenas-Gómez, 2022). Los municipios que conforman la AMG abarcan tanto áreas urbanas, como rurales, y por lo tanto el desarrollo de cada una ha sido dispar. A pesar de lo anterior enfrenta problemáticas comunes que requieren coordinación inter-municipal.

De acuerdo con Blanco-Ochoa et al. (2019) el Área Metropolitana de Guadalajara se ha distinguido en el contexto mexicano por la implementación de su régimen de gobernanza metropolitana. Este régimen se expresa concretamente como un sistema de coordinación metropolitana con participación política, técnica y ciudadana. En ese sentido, el AMG es una punta de lanza en el desarrollo de un marco legal metropolitano. La misma autora reconoce que la historia del Área Metropolitana es un ejemplo de evolución institucional que se desarrolló a lo largo del siglo XX y se consolidó en el siglo XXI.

De acuerdo con Blanco-Ochoa et al. (2019) en el proceso de metropolización que ha experimentado México el desafío clave que se enfrentaron las autoridades locales y regionales del país, fue la ausencia de regulaciones y marcos legales para articular, coordinar y gestionar el desarrollo de sus áreas urbanas en expansión. Un hito importante en la regulación de este fenómeno se dio con la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2016), la cual incorpora por primera vez un capítulo sobre gobernanza metropolitana, llenando con esto ese vacío legal importante. En el capítulo sexto referente de dicha Ley, se señala que para lograr una eficaz gobernanza metropolitana se establecerán los instrumentos que aseguren una acción coordinada de los tres órdenes de gobierno y la sociedad.

A la fecha la CPEUM no reconoce formalmente el área metropolitana como un nivel intermedio de administración entre el estado y el municipio, ni como una unidad administrativa propia. El crecimiento de las áreas urbanas en Guadalajara generó una serie de desafíos y problemáticas metropolitanas que superaron sus tradicionales capacidades de coordinación y asociación reconocidas en la normativa municipal para la prestación de servicios públicos. La nueva Ley General de Asentamientos Humanos debe ser el referente normativo a partir del cual las

legislaciones estatales deben adaptarse para proveer la gestión metropolitana adecuada (Blanco-Ochoa et al., 2019).

De acuerdo con Blanco-Ochoa et al. (2019) el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) es la zona más avanzada en términos de gobernanza metropolitana. Esto ha sido resultado de esfuerzos gubernamentales por lograr una mejor coordinación a nivel metropolitano a lo largo de los años. La expresión concreta de esta gobernanza se puede observar actualmente en el Sistema de Coordinación Metropolitana que se basa en una estructura tripartita donde el gobierno y la sociedad civil desempeñan un papel clave. Los organismos reconocidos en la Ley de Coordinación Metropolitana que se encargan de la coordinación metropolitana de Guadalajara son:

1. La Junta de Coordinación Metropolitana (Entidad Política)
2. El Instituto Metropolitano de Planeación (Entidad Técnica)
3. El Consejo Ciudadano Metropolitano (Entidad de Participación Ciudadana)

En cuanto a la Junta de Coordinación Metropolitana este es un organismo intermunicipal máximo para la coordinación política. Está compuesto por el gobernador del estado de Jalisco, un secretario técnico y los alcaldes de los 10 municipios del Área Metropolitana de Guadalajara. Una de las principales atribuciones del organismo es establecer la agenda metropolitana y asegurar su cumplimiento. La agenda es un instrumento para establecer prioridades, objetivos, estrategias y acciones para el área metropolitana (Blanco-Ochoa et al., 2019).

El Instituto Metropolitano de Planeación (IMEPLAN) se trata de un organismo público intermunicipal descentralizado con una identidad legal, sus propios activos, y autonomía técnica, financiera y de gestión. Está conformado por un director general, una junta directiva y unidades técnicas y administrativas. Su principal responsabilidad es desarrollar y proponer instrumentos de planificación metropolitana, como el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano y el Programa de Desarrollo Metropolitano. Además, el Instituto tiene autoridad para establecer asociaciones con organizaciones y universidades para crear estudios técnicos y proponer mecanismos de coordinación adicionales (Blanco-Ochoa et al., 2019).

En cuanto al Consejo Ciudadano Metropolitano se trata de un cuerpo consultivo intermunicipal para la participación ciudadana con carácter honorario. Es un grupo

de ciudadanos pertenecientes a asociaciones de vecinos, así como ciudadanos de organizaciones académicas, profesionales y cívicas. El consejo incluye un mínimo de dos ciudadanos por cada municipio metropolitano, elegido mediante nominación pública. El objetivo del organismo es que la ciudadanía pueda participar en el monitoreo y la evaluación de la agenda metropolitana. Por último, también es responsable de elaborar, recibir y discutir propuestas de la sociedad civil (Blanco-Ochoa et al., 2019).

En su trabajo Blanco-Ochoa et al. (2019) concluye que el esquema actual de la gobernanza metropolitana del AMG, creado bajo la forma de un sistema tripartito de coordinación metropolitana es un ejemplo de cómo se está tratando el fenómeno metropolitano en México y América Latina. Se trata de una estructura de gobernanza que está en proceso de consolidación y que aún enfrenta desafíos importantes relacionados con la integración, representación, desempeño, financiamiento y alcance de acción. Destaca sobre todo la necesidad de seguir adecuando el marco normativo nacional para permitir la integración de esquemas de gobernanza metropolitana.

Blanco-Ochoa et al., (2019) destaca que existen mucho conflicto político partidario en el seno del funcionamiento de la Junta de Coordinación Metropolitana, y que esto debería superarse para establecer una agenda que beneficie a toda la región. No obstante, nos interesa destacar que es precisamente la interacción político-administrativas dentro de la Junta de Coordinación Metropolitana del AMG lo que lo que le ha permitido sostenerse a lo largo del tiempo. En ese sentido, el propio Arellano Ríos (2022) destaca que las estructuras políticas del gobierno metropolitano del AMG han sido una de las más sólidas y duraderas.

Vázquez-Espinoza (2022) destaca que la Junta de Coordinación Metropolitana de Guadalajara (JCMG) es el órgano máximo de coordinación política dentro del Régimen de Coordinación Metropolitana. Su papel es importante pues la atención efectiva de los problemas metropolitanos depende de los análisis, negociaciones y acuerdos que se generan al interior de la misma. Este organismo es el que determina las políticas públicas metropolitanas que atienden los retos del AMG y que no pueden enfrentarse desde el ámbito individual de los gobiernos municipales.

Quizá como menciona Vázquez-Espinoza (2022) el problema metropolitano se sigue desarrollando con su propia complejidad y para la JCMG no es tarea fácil

determinar la política metropolitana. El conjunto de las estructuras institucionales del AMG si bien constituyen un base importante sobre la cual los actores políticos, técnicos y ciudadanos pueden interactuar, aunque aún están en un proceso de institucionalización no acaba de solucionar el problema de la implementación efectiva de las políticas en toda el área metropolitana. En la actualidad el área metropolitana sigue experimentando complicación en un amplio abanico de servicios públicos como seguridad, movilidad, salud y medio ambiente.

La percepción sobre el funcionamiento de la JCMG es de incapacidad e incompetencia derivado de los intereses partidarios de los propios actores políticos de la Junta. Desde su fundación, sin embargo, ha sido el espacio donde se han realizado sesiones que han permitido poner sobre la mesa asuntos, propuestas, decisiones y discusiones en torno a los problemas públicos de la metrópoli. Aún con los resultados aparentemente negativos, la JCMG tiene una estructura que vale la pena analizar y bajo la perspectiva de la gobernanza red analizar su potencial democrático para el futuro.

Para comprender la dinámica de funcionamiento el Sistema de Coordinación Metropolitano del AMG Vázquez-Espinoza (2022) propone clasificar y describir la organización de la toma de decisiones al interior del JCMG. La autora destaca que para el caso de la coordinación metropolitana en México el proceso de toma de decisiones contempla la participación de distintos órdenes de gobierno. El AMG es un área geográfica donde se manifiesta la metropolización como un fenómeno complejo donde converge lo urbano y lo semi-urbano, múltiples actores y fenómenos multicausales que requieren la coordinación y cooperación transterritorial. En ese tenor, la adopción de la gobernanza en red permite que los actores se coordinen, colaboren y desarrollen en estructuras democráticas de toma de decisiones colectivas.

El funcionamiento general del sistema metropolitano del AMG ha sido capaz de responder a las necesidades emergentes de la región, aun cuando faltan muchas adecuaciones institucionales y desarrollo de nuevas capacidades de gestión colaborativa. Después de todo, como señala Díaz-Aldret (2020) aun cuando se cuenta con la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento del Territorio y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU, 2016) y esta representa un avance importante en la gestión metropolitana, la ley por sí misma no desencadenará la colaboración intergubernamental. Es necesario trabajar en el diseño institucional de los sistemas de gestión metropolitana a fin de que se logre la colaboración adecuada que lleve a la realización de los acuerdos necesarios. El sistema de

gestión metropolitana del AMG retoma los elementos del anclaje democrático de la gobernanza red (Sorensen y Torfing, 2005) para su diseño y funcionamiento. Se puede apreciar que el sistema metropolitano en general y el JCMG permite la interacción negociada de una pluralidad de actores públicos oficiales, entre ellos el gobernador, los presidentes municipales y los titulares de dependencias clave para la gestión metropolitana. En este tenor, la JCMG es una estructura de gobernanza que permite la formulación e implementación de políticas para un área metropolitana de una forma interactiva.

Diversos autores de la gobernanza en red (Sorensen y Torfing, 2005; Dryzek, 2010; E. H. Klijn et al., 2025) reconocen el impacto positivo que las estructuras democráticas tienen sobre el desempeño general de las redes de gobernanza. El sistema de gestión metropolitana es una red de gobernanza que permite la interacción político-administrativa entre múltiples actores públicos y ciudadanos. Esta interacción se da concretamente mediante negociación, deliberación e intensas luchas de poder. Estas interacciones se dan dentro de marcos formalmente institucionalizados dentro de la propia red. Bajo el enfoque democrático de la gobernanza, estas interacciones negociadas son necesarias para que se cree una cultura de colaboración entre los actores políticos que permita el surgimiento de propósitos públicos bajo la forma de visiones, ideas, planes y regulaciones que cuenten con el consenso de todos los actores (Sorensen y Torfing, 2005).

El sistema de gestión metropolitana del AMG es una red de gobernanza que fue creada desde arriba. Aunque su funcionamiento está bien definido en reglas rígidas y formalizadas, la interacción político-administrativa de múltiples actores políticos propicia el desarrollo paralelo de contactos informales y flexibles. Se trata de una red interorganizacional con miras a la permanencia para la gestión del creciente fenómeno metropolitano de Guadalajara y sus municipios aledaños. En tanto que su alcance es metropolitano, esto quiere decir que el alcance de sus decisiones de política pública tiene un alcance transterritorial, y afecta a personas de diferentes municipios. El buen funcionamiento del sistema metropolitano de gestión como el del AMG se ve reflejado en que ha permitido que se atiendan los problemas públicos metropolitanos de manera proactiva gracias a las interacciones democráticas de los actores políticos relevantes. El propio proceso interactivo de los representantes políticos permite la identificación de problemáticas y la detección de nuevas oportunidades para generar respuestas flexibles a la creciente complejidad del fenómeno metropolitano (Sorensen y Torfing, 2005).

Por otro lado, la interacción político-administrativas de actores políticos, ciudadanos y apoyos técnicos dentro del sistema de gestión metropolitana del AMG han permitido la recopilación de información y conocimientos que son clave para sustentar las decisiones políticas capaces de resolver problemas. Cada uno de los actores que forman parte de esta red, aunque son básicamente actores del sector público a excepción de los ciudadanos cuentan con conocimientos relevantes sobre las problemáticas metropolitanas que pueden nutrir de mejor manera las decisiones de política pública. En ese sentido la estructura democrática del sistema de gestión metropolitano es clave para desarrollar e implementar políticas que respondan a la realidad y a los intereses de todos los involucrados (Sorensen y Torfing, 2005).

Finalmente cabe destacar que el diseño democrático del sistema de gestión metropolitana de Guadalajara tiene tres elementos de anclaje democráticos (Sorensen y Torfing, 2005) que le permiten a la red de gobernanza no sólo seguir funcionando adecuadamente sino también seguir obteniendo buenos resultados. En primer lugar, la red ha integrado a los políticos electos democráticamente (gobernador y presidentes municipales) lo cual garantiza que las políticas públicas se ajusten a la voluntad general de los electores. En segundo lugar, la red integra a los representantes ciudadanos de los diferentes municipios de manera proporcional, es decir, los actores directamente afectados, los cuales le brinda a la red una legitimidad democrática en sus decisiones. En tercer lugar, las interacciones internas de la JCMG se rigen por reglas de interacción democrática entre sus miembros, lo que permite que las decisiones sean resultado de un mutuo acuerdo o acuerdo de mayorías y sean aceptadas de manera legítima y sin conflictos ulteriores.

El caso del AMG es un ejemplo de aplicación del paradigma de gestión pública de la Nueva Gobernanza Pública. Ante el creciente problema del crecimiento urbano se presentó un reto en la prestación de servicios públicos de agua, transporte y gestión de residuos sólidos. Para ello el gobierno estatal de Jalisco y el local de Guadalajara echó mano de herramientas de gobernanza metropolitana con el fin de coordinar actores y recursos de manera más eficiente. Gracias a la innovadora estructura política-administrativa del Sistema de Gobernanza Metropolitana es posible emprender acciones más eficientes y efectivas para implementar una política o prestar un servicio público. Esta estructura de gestión metropolitana, sobre todo la JCMG, es la que permite una interacción política democrática entre los actores. Esta brinda el espacio necesario para que los actores políticos

autorizados tengan el diálogo, la cooperación y la acción conjunta necesaria para gestionar las problemáticas de la metrópolis.

Conclusión

El objetivo del artículo es plantear una serie reflexiones en torno a las implicaciones prácticas de los conceptos de gobernanza, servicios públicos, innovación social y participación ciudadana y la gestión democrática de las redes de gobernanza. Esto con el objetivo de propiciar que los actores políticos en México se reconozca la posibilidad de diseñar políticas y servicios bajo el esquema de la Nueva Gobernanza Pública (NPG). Bajo estas ideas es preciso pensar en estructuras de red de gobernanza donde existan alianzas entre una amplia gama de actores: públicos (políticos electos, funcionarios públicos), privados (empresarios), de la sociedad civil (actores sociedad civil organizada y la ciudadanía en general). De estas alianzas se pueden crear sistemas de gobernanza capaces de implementar políticas y prestar servicios de una manera más económica, eficiente o efectiva.

El objetivo final de esta disertación es que los actores públicos, privados y de la sociedad civil de los diferentes centros urbanos de México reconozcan que la implementación de políticas y servicios públicos más efectivos para la actualidad no sólo pueden lograrse bajo los paradigmas de la AP y la NPM, sino sobre todo con la integración consciente de la NPG. Las contribuciones de la AP y la NPM deben conservarse y profundizar para lograr que las organizaciones prestadoras de servicios se manejen con altos estándares de desempeño individual. Sin embargo, ante problemas complejos como la gestión de áreas metropolitanas es necesario que las autoridades locales conciban sistemas de implementación de políticas y prestación de servicios públicos que integren conscientemente estructuras de gobernanza en red que permita atender de manera coordinada y cooperativa los problemas públicos metropolitanos. La articulación de estos actores constituye una innovación organizacional que es capaz de encauzar los intereses y recursos de los diferentes actores de manera más efectiva para la solución de un problema público o la provisión de una necesidad pública en un contexto metropolitano.

Las evidencias teóricas y prácticas presentadas en este artículo permiten sustentar que el sistema de gestión metropolitano del AMG surgió gracias a las iniciativas políticas que reconocen el fenómeno metropolitano de Guadalajara como un problema complejo. Y este sistema se ha sostenido gracias a la implementación del enfoque de gobernanza en red que ha establecido las estructuras institucionales necesarias para que los actores relevantes interactúen política y

administrativamente para atender el problema. El hecho de que el órgano político del sistema de gestión metropolitana el JCMG está conformado por los representantes políticos de cada municipio y los principales actores gubernamentales de la región permite que la toma de decisiones responda al interés colectivo de la ciudadanía. El propio diseño de la Junta permite que las decisiones resulten de las interacciones políticas democráticas de los actores oficiales. En complemento para lograr una toma de decisiones efectiva para la región, esta es acompañada por el respaldo ciudadano del Consejo Ciudadano Metropolitano y del apoyo técnico del Instituto Metropolitano de Planeación. Todos estos actores cuentan con perspectivas y recursos que permiten atender de manera integral la realidad regional. Así, en síntesis, la realidad actual de México y de cualquier democracia funcional, es que para resolver los problemas públicos complejos se requiere de la participación de múltiples actores en estructuras interactivas como la de las redes de gobernanza.

Bibliografía

Andrews, M. (2017). *Building state capability*. Oxford University Press.

Arellano Ríos, A. (2022). El área metropolitana de Guadalajara: Recorrido urbano y travesía político-institucional. *RTR. Revista Territorios y Regionalismos*, *6*(6), 1-7. https://doi.org/10.29393/RTR6-1AMAA10001

Blanco-Ochoa, K., Osorio-Lara, E., y Gómez-Álvarez, D. (2019). Guadalajara, el laboratorio de gobernanza metropolitana de México. En *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible* (pp. 311-319). Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Cárdenas-Gómez, É. P. (2022). El agua potable en la agenda pública de las instancias metropolitanas en Guadalajara. *Revista Ciudades, Estados y Política*, *9*(1), 15-34.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Diario Oficial de la Federación. Última reforma publicada DOF 15-04-2025

Díaz-Aldret, A. (2020). Gobernanza metropolitana en México: Instituciones e instrumentos. *Revista CLAD. Reforma y Democracia*, *71*, 121-154.

Dryzek, J. S. (2010). *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199562947.001.0001

Faboye, S. O., Gumbo, T., y Sebola-Samanyanga, K. J. P. (2024). Maintaining Water and Sanitation Service Delivery in Rural and Peri-Urban North West Province of South Africa: Governance as Social or Entrepreneurial Responsibility? [Application/pdf]. *KEEP ON PLANNING FOR THE REAL WORLD. Climate Change Calls for Nature-Based Solutions and Smart Technologies. Proceedings of REAL CORP 2024, 29th International Conference on Urban Development and Regional Planning in the Information Society*, 407412. https://doi.org/10.48494/REALCORP2024.1050

Flores-Márquez, D., Morales Carbajal, J. A., y Hernández Pérez, C. S. (2021). Un mapeo de las organizaciones de la sociedad civil y los grupos activistas en Guanajuato, México. *región y sociedad*, *33*, e1413. https://doi.org/10.22198/rys2021/33/1413

Klijn, E. H., Koppenjan, J., Spekkink, W., y Warsen, R. (2025). *Governance Networks in the Public Sector* (2.ª ed.). Routledge. https://doi.org/10.4324/9781003402138

Klijn, E.-H. (2008a). Complexity Theory and Public Administration: What's New?: Key concepts in complexity theory compared to their counterparts in public administration research. *Public Management Review*, *10*(3), 299-317. https://doi.org/10.1080/14719030802002675

Klijn, E.-H. (2008b). Governance and Governance Networks in Europe: An assessment of ten years of research on the theme. *Public Management Review*, *10*(4), 505-525. https://doi.org/10.1080/14719030802263954

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2016). Diario Oficial de la Federación. Última reforma publicada DOF 01-04-2024

Moore, M. (2021). Creating public value: The core idea of strategic management in goverment. *International Journal of Profesional Business Review (IJBR)*, *6*(1), 1-2.

Moore, M., y Hartley, J. (2010). Innovations in governance. En *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (Routledge, pp. 52-71).

Ojo, A., y Mellouli, S. (2018). Deploying governance networks for societal challenges. *Government Information Quarterly*, *35*(4), S106-S112. https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.04.001

Osborne, S. (2010). Public governance and public services delivery: A research agenda for the future. En *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (pp. 413-428). Routledge-Taylor and Francis Group.

Pérez Vargas, R. M. (2025). La metroadministración, una propuesta para gobernar la red de ciudades en el Bajío mexicano. En *La cuestión metropolitana en México. El debate inconcluso en las políticas públicas* (pp. 111-130). Tirant-Humanidades.

Robinson, M. (2015). *From Old Public Administration to the New Public Service. Implications for the Public Sector Reform in Developing Contries*. lobal Centre for Public Service Excellence (GCPSE)-United Nations Development Programme (UNDP).

Rossetti, M., y De la Cruz, N. F. (2022). *Local Public Services in Crisis Mode: Adapting Governance Models to Exceptional Times. Emergency Governance for Cities and Regions*. United Cities and Local Governments (UCLG)-World Association of the Major Metropolises (Metropolis)-London School of Economics (LSE).

Satterthwaite, D. (2013). Introduction. En *Third Global Report on Local Democracy and Descrentralization. Basic services for all in an urbanizing world. GOLD III* (pp. 13-22). United Cities and Local.

Sorensen, E., y Torfing, J. (2005). The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies*, *28*(3), 195-218. https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2005.00129.x

Soto-Zazueta, I. M. (2022). Análisis espacial de datos: La provisión de servicios públicos básicos en México. *Sociedad y Economía*, e10211077. https://doi.org/10.25100/sye.v0i46.11077

Torfing, J., y Diaz-Gibson, J. (2016). Transformando la gobernanza para la mejora de la innovación educativa y social. *Pedagogía Social*, *28*, 99-111.

Vázquez-Espinoza, M. I. (2022). Decisiones políticas y modelos de gestión metropolitana: Junta de Coordinación Metropolitana de Guadalajara. *Estudios Jalisciences*, *129*, 55-67.

Zubriggen, C. (2011). Gobernanza: Una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, *19*(38), 39-64.

Del estadio para la ciudad: La Banda Tricolor, una barra social y popular construyendo participación y diálogo en políticas públicas con el suroccidente colombiano

Recibido: 13 octubre Aceptado: 29 noviembre 2025

Santiago Sebastián Salazar López[1]

Miguel Sebastián Bolaños Cossío[2]

Resumen:

El barrismo social en Colombia se entiende como una propuesta de convivencia y construcción de prácticas ciudadanas que trasciende el campo de juego, abarcando acciones sociales, culturales y comunitarias. Este estudio analiza el caso de La Banda Tricolor de Pasto, un actor social organizado que busca transformar su entorno mediante la participación y la articulación con la institucionalidad, sin perder su identidad colectiva. El objetivo es comprender cómo este movimiento incide en políticas públicas desde un enfoque bottom-up, mediante procesos coproducidos y cocreados, fortaleciendo la participación social, la organización comunitaria y el liderazgo juvenil. La investigación se basó en un enfoque cualitativo con más de ocho años de trabajo de campo, incluyendo observación participante y no participante, entrevistas, etnografía y revisión documental. Los hallazgos muestran que La Banda Tricolor ha transformado experiencias barristas en políticas públicas, incidiendo como formuladores, hacedores y ejecutores de políticas, desdibujando los límites tradicionales entre Estado y sociedad, entre conocimiento técnico y saberes locales. El Programa Departamental de Barrismo Social, actualmente en ejecución en Nariño materializa estos procesos bottom- up, integrando la participación barrista en la planificación y ejecución de estrategias deportivas, culturales y comunitarias, consolidando un modelo de política pública complementario y sostenible.

[1] Doctor en Investigación en Ciencias Sociales. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Académica México. Colombiano. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-4941-8489 Correo-e: Santiagosalazar9512@gmail.com

[2] Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Académica México. Mexicano. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-2416-9180 Correo-e: sebastian.cossio44@gmail.com

Palabras clave: Implementación, Bottom-up, Barrismo Social, Banda Tricolor, Pasto.

Abstract

Social fan culture in Colombia is understood as a proposal for coexistence and the construction of civic practices that transcend the playing field, encompassing social, cultural, and community actions. This study analyzes the case of La Banda Tricolor de Pasto, an organized social actor that seeks to transform its environment through participation and coordination with institutions, without losing its collective identity. The objective is to understand how this movement influences public policy from a bottom-up approach, through co-produced and co-created processes, strengthening social participation, community organization, and youth leadership. The research was based on a qualitative approach with more than eight years of fieldwork, including participant and non-participant observation, interviews, multi-sited ethnography, and documentary review. The findings show that La Banda Tricolor has transformed fan experiences into public policy, influencing policy makers, implementers, and executors, blurring the traditional boundaries between state and society, between technical knowledge and local wisdom. The Departmental Program for Social Football Fandom, currently being implemented in Nariño, embodies these bottom-up processes, integrating fan participation in the planning and execution of sports, cultural, and community strategies, consolidating a complementary and sustainable public policy model.

Key words: Implementation, Bottom-up, Social Supporters, Banda Tricolor, Pasto.

Introducción

Los procesos de implementación de políticas públicas desde un enfoque bottom-up permite analizar cómo actores locales inciden en la definición de problemas públicos, adaptar instrumentos y en la producción de soluciones institucionales. Este enfoque adquiere especial relevancia cuando se estudian casos en los que los actores comunitarios no solo participan en programas estatales, sino que contribuyen a su diseño, adaptación y ejecución, manteniendo la autonomía de sus propias prácticas y objetivos. En este contexto, un movimiento de barristas de

fútbol, caso en concreto con La Banda Tricolor en Pasto, Nariño, ofrece un ejemplo singular de cómo un colectivo social organizado logra incidir en la política pública mediante la sistematización de experiencias, la negociación continua con instituciones y la construcción de proyectos de largo alcance.

Trascendiendo al fenómeno violento y problemático de las "barras bravas" con orígenes en los años sesenta en Argentina y con una extensión casi homogénea a nivel Latinoamericano (Szlifman, 2020), en Colombia, producto de la persecución sistemática del conflicto armado y la disposición entre diferentes barras para pactar por la no agresión y la convivencia, surgió el conocido "Barrismo social", que se entenderá a partir de aquí como un movimiento social de origen colombiano que, siguiendo a Ramírez y Salazar (2021) comprende a "aquellas actividades y acciones que realizan los hinchas organizados que sobrepasan el campo deportivo y se introducen en temas de apoyo, lucha y ayuda en los ámbitos sociales (barrial, comunitario, societal) o político" (Ramírez y Salazar, 2021, p. 82). Las barras, al tomar como referencia toda la potencia de esta noción han sido capaces de incidir positivamente en sus territorios de emergencia, vislumbrando mejores paisajes que comprenden un despliegue de su accionar más allá de las tribunas o los estadios.

A pesar del reconocimiento creciente del barrismo social en el debate público, los análisis académicos que vinculan estos procesos con la implementación y coproducción de políticas públicas siguen siendo escasos. Por un lado, los estudios sobre barras y movimientos juveniles se han centrado en las dimensiones sociodeportivas, culturales, identitarias o de conflictividad. Por otro, la literatura sobre implementación bottom-up rara vez se ocupa de este tipo de colectivos como actores que definen problemas públicos y coproducen políticas. El reto analítico está precisamente en articular estos dos campos: comprender cómo un movimiento social concreto, desde un territorio periférico, entra en la arena de las políticas públicas y participa en su configuración.

El caso de La Banda Tricolor se inscribe en un territorio particular: San Juan de Pasto, ciudad del suroccidente colombiano, históricamente considerada periférica respecto a los centros políticos y económicos del país. Se trata de una ciudad andina de clima frío y accesos complejos, donde las distancias geográficas y simbólicas con el centro han sido, al mismo tiempo, obstáculo y motor para la construcción de procesos de organización comunitaria y autogestión. En este contexto, el Deportivo Pasto —un club modesto en el panorama del fútbol profesional colombiano— y su barra social y popular han tejido formas propias de

vivir el fútbol, en las que la pasión por el equipo se articula con prácticas de solidaridad, trabajo comunitario y construcción de territorio. Como bien señalan las y los barristas, se trata de un proceso de "habitar la ciudad": que combina la pasión futbolera con prácticas de cuidado del barrio, proyectos culturales y procesos de diálogo con instituciones que, lejos de ser indiferentes, se convierten en el núcleo de su propuesta de barrismo social.

Más allá de la violencia futbolera, que sigue presente en este ámbito como parte de expresiones confrontativas y de masculinidades hegemónicas asociadas a las barras como uno de los problemas centrales de sus expresiones (Ramírez, 2010), la experiencia colombiana —y en particular la de Pasto— ha mostrado que es posible construir otras formas de vivir el barrismo. La barra en cuestión es un ejemplo de ello: no se limita a ser un cúmulo de hinchas aglutinados en la tribuna, sino un colectivo que se organiza, gestiona proyectos y teje vínculos comunitarios desde el amor por sus pares, el equipo y el territorio. Sin embargo, esta emergencia de barras organizadas como actores sociales en el espectro institucional abre un nuevo problema: su participación suele ser ignorada o recibida con desconfianza, atravesada por trámites, filtros y lógicas de exclusión que refuerzan la imagen de Colombia como un país de oportunidades restringidas y reconocimientos condicionados. Las barras que buscan incidir en lo público deben demostrar una y otra vez su legitimidad y méritos para ser escuchadas, siendo significativo el desenlace en el que en este contexto logran abrirse paso y convertirse en interlocutores válidos en el campo de las políticas públicas. Por ende, nuestro objetivo de analizar cómo La Banda Tricolor incide en la construcción de políticas públicas desde un enfoque bottom-up, a través de procesos de cocreación y coproducción que convierten prácticas barristas en acciones institucionales y fortalecen la participación social, la organización comunitaria y el liderazgo juvenil, retoma con fuerza en la guía central de este artículo.

Reflexiones y puntos de partida teórico- metodológicos

Este trabajo se inscribe en una estrategia cualitativa (Galeano, 2007) que combina etnografía, observación participante y no participante, entrevistas informales y revisión documental. Más que un estudio puntual, la investigación se apoya en más de ocho años de trabajo de campo acompañando los procesos organizativos de La Banda Tricolor que han permitido entenderle bien, observar la transformación de la barra, sus prácticas internas y su relación con la institucionalidad en distintos momentos. La elección de esta aproximación responde a dos consideraciones

centrales. En primer lugar, al interés por comprender la experiencia del barrismo social desde la perspectiva de sus protagonistas, atendiendo a sus significados, tensiones y formas de organización cotidiana, En segundo lugar, a la necesidad de seguir de cerca los procesos mediante los cuales un colectivo barrista entra en contacto con actores institucionales, negocia con ellos y participa en la construcción de políticas públicas. Este tipo de dinámicas difícilmente puede captarse a partir de métodos exclusivamente cuantitativos o de investigaciones de corto plazo. El carácter etnográfico se tradujo en el seguimiento de prácticas y relaciones (Guber, 2001), en tres tipos de escenarios: 1) El estadio y sus alrededores, como espacio ritual y afectivo asociado al club y a la experiencia futbolera; 2) Los barrios y espacios comunitarios, donde se desarrollan actividades culturales, educativas, humanitarias y de convivencia; 3) Los escenarios institucionales, en los que se producen encuentros entre la barra y diversas dependencias estatales (mesas técnicas, reuniones de planeación, espacios de formulación del Programa Departamental de Barrismo Social, entre otros).

En cada uno de estos lugares se elaboraron diarios de campo, se registraron conversaciones y se recopilaron materiales producidos tanto por el autor como por la propia barra. A ello se sumó la revisión de documentos construidos a lo largo del proceso: actas de reuniones, relatorías, proyectos, el "Plan de Vida del Barrista", versiones preliminares del Programa Departamental de Barrismo Social, piezas comunicativas y registros en redes sociales. Estos insumos permitieron reconstruir la trayectoria del colectivo y seguir el tránsito de sus prácticas comunitarias hacia su incorporación en instrumentos de política pública. El posicionamiento investigativo en el trabajo de campo también llevó a una investigación-acción-participación (Park, 1992) en muchas de las actividades de la barra y mantener una relación de cercanía crítica con sus integrantes. Esta doble condición exigió un ejercicio constante de reflexividad, tanto sobre los efectos de la presencia del investigador en los espacios barristas como sobre las lealtades, tensiones y expectativas que se producen al habitar simultáneamente el mundo de la hinchada y el campo académico. En esta línea, se incorpora también un componente autoetnográfico (Blanco, 2012), que reconoce la trayectoria del investigador como simpatizante del fútbol sudamericano y de la organización estudiada, sin renunciar a la distancia analítica necesaria. La reflexividad se trabajó mediante la escritura sistemática de notas personales, la contrastación de interpretaciones con otros participantes y la triangulación entre distintas fuentes de información.

El material empírico fue organizado a través de una codificación temática que permitió identificar categorías ligadas a la identidad colectiva barrista, la organización interna, la relación con la ciudad, la interfaz movimiento–Estado, la construcción del problema público y los procesos de cocreación y coproducción de políticas. Este procedimiento no buscó "forzar" la experiencia a un modelo previo, sino construir, desde los datos, una lectura que dialoga con los debates sobre implementación bottom-up, movimientos sociales y barrismo social. Es importante señalar que la investigación enfrenta límites y desafíos propios de este tipo de aproximaciones: dificultades para acceder a determinados espacios institucionales, persistencia de miradas estigmatizantes hacia las barras y tensiones derivadas de la posición del investigador. Sin embargo, estos retos, lejos de invalidar el estudio, iluminan los obstáculos y barreras que también forman parte del problema analizado: la forma en que un movimiento barrista organizado intenta convertirse en interlocutor legítimo en el campo de las políticas públicas.

Teóricamente: Una primera aclaración es una lectura necesaria de estas grupalidades desde otros ejes interpretativos, en ese sentido, no podemos netamente adscribirlos a una comprensión desde la socio- antropología del deporte, que, si bien es importante, no nos permitiría la comprensión de la potencia del caso a identificar, por ende, consideramos se necesitan otros ejes o epicentros del análisis. Dicho esto, habrá que definir en comienzo la noción de la que partimos sobre el movimiento social. Aunque la etiqueta de "Nuevos Movimientos Sociales" (con autores como Touraine, Offe o Melucci) ha sido criticada por la insistencia en lo "nuevo", sus aportes siguen siendo útiles para pensar configuraciones colectivas que no encajan en el molde clásico del movimiento obrero o el partido político. Más que defender la novedad, interesa recuperar, como plantea Cefai (2011), que estas perspectivas permiten leer formas de acción que habían sido poco trabajadas por la teoría: movimientos juveniles, culturales, territoriales y, para el caso que nos ocupa, una barra de fútbol entendida como actor colectivo. En la propuesta de Melucci, estos movimientos emergen en el paso de la sociedad industrial a una sociedad más compleja e informacional, donde las luchas ya no giran solo en torno a la clase, sino también alrededor de estilos de vida, cuerpos, territorios e identidades (Tavera, 2000; Melucci, 2002). Desde un enfoque constructivista, Melucci subraya que un movimiento social no es un dato ni una unidad homogénea, sino un sistema de acción compuesto por distintos actores, relaciones, conflictos y colaboraciones que se despliegan en un campo de oportunidades y restricciones. En este marco, la identidad colectiva funciona como "cemento" del movimiento: una definición

compartida y negociada del campo de posibilidades que se construye a través de la activación de relaciones sociales (Melucci, 2002). No es un rasgo fijo, sino un proceso dinámico que permite a las personas reconocerse como parte de un "nosotros", percibir injusticias y sostener la acción en el tiempo. Esa identidad también delimita fronteras frente a otros y habilita formas de solidaridad y pertenencia, especialmente cuando hay adversarios o interlocutores con los que se disputa sentido. Como señalan Melucci y Massolo (1991), en los llamados nuevos movimientos sociales la identidad deja de ser solo una herramienta analítica y se convierte en uno de los objetos centrales de la lucha: lo que está en juego no es únicamente la distribución de recursos materiales, sino la posibilidad de nombrarse, de resignificar el propio lugar en el mundo y de disputar las definiciones hegemónicas. En este artículo, esta perspectiva nos resulta clave para entender a La Banda Tricolor no solo como un conjunto de hinchas, sino como un actor que construye identidad, comunidad y sentido alrededor de la ciudad, el club y el territorio, y que disputa las representaciones dominantes sobre el barrismo reducido a violencia.

Al comprender estas breves nociones sobre movimientos sociales y acción colectiva, es necesario situar al campo de las políticas públicas y, en particular, los enfoques que cuestionan la idea de un Estado que diseña "desde arriba" y una sociedad que solo recibe. Los debates clásicos sobre ciclo de política, formulación, implementación y evaluación han mostrado que las decisiones públicas son el resultado de interacciones complejas entre actores, niveles y racionalidades. En América Latina, esta discusión se ha enriquecido con miradas que subrayan la importancia de los territorios, los actores comunitarios y las experiencias de innovación social, dando lugar a perspectivas bottom-up donde organizaciones sociales, instituciones y, en algunos casos, la academia, comparten la tarea de definir problemas y construir respuestas colectivas. En la noción general, el ámbito de las políticas públicas se ha consolidado como un espacio de análisis orientado a comprender los procesos mediante los cuales los gobiernos toman decisiones y actúan frente a problemas que afectan a la sociedad. Desde los planteamientos de Lasswell, este enfoque adoptó una perspectiva multidisciplinaria para estudiar tanto el proceso político como las decisiones orientadas a resolver asuntos colectivos, entendiendo que los problemas públicos no son evidentes por sí mismos, sino el resultado de procesos de construcción social, disputa simbólica e intervención institucional (Aguilar, 1992; Foglia, 2015). Desde esta mirada, el análisis de las políticas públicas implica considerar no sólo su diseño formal, sino también los mecanismos mediante los cuales ciertos asuntos logran ser reconocidos

como problemas públicos dignos de atención estatal. En este punto, la formación de la agenda se revela como un proceso estratégico y excluyente. Como advierte Roth (2002), la agenda pública no incorpora automáticamente todas las demandas existentes; existen condiciones de acceso y mecanismos de exclusión que filtran qué temas ingresan al debate político y cuáles permanecen invisibilizados. Esta selectividad no es producto del azar ni de una racionalidad neutra, sino de las limitaciones estructurales de los gobiernos, que carecen de recursos y capacidad para atender la totalidad de los reclamos sociales (Oszlak, 1995). En consecuencia, distintos actores —movimientos sociales, sectores empresariales, grupos organizados— compiten por captar la atención del Estado, disputando no sólo la inclusión de ciertos temas en la agenda, sino la definición misma del problema y las interpretaciones que se institucionalizan como válidas. La lucha por el reconocimiento del problema y la participación en su solución no se agota en el momento de la formulación; se extiende al terreno práctico, donde las políticas cobran vida y se enfrentan a las realidades locales. En este contexto, es crucial cuestionar no solo qué actores logran posicionar sus demandas en la agenda pública, sino también cómo estas definiciones del problema condicionan o pueden ser reconfiguradas durante su implementación.

Los estudios de implementación han transitado por diversas corrientes analíticas. Mientras que los enfoques tradicionales (*top-down*) conciben la implementación como una ejecución jerárquica de decisiones tomadas por actores centrales, los enfoques bottom-up desplazaron esta visión al reconocer el papel activo de los actores locales en la transformación de las políticas (Pülzl y Treib, 2007). Desde esta perspectiva, la implementación no es una fase técnica subordinada al diseño, sino un proceso social de interpretación, adaptación y resolución de problemas en contextos concretos. El enfoque *bottom-up* no se limita a describir la capacidad de los burócratas de nivel de calle para adaptar las políticas a contextos locales, sino que también permite analizar cómo actores sociales organizados, mediante estrategias de incidencia, mecanismos de cocreación y coproducción institucional, pueden redefinir las prioridades estatales desde sus propios saberes y necesidades. Esta apertura hacia una concepción más relacional, territorializada y participativa de la política pública desplaza el foco de atención hacia los espacios donde el Estado interactúa con las organizaciones sociales y los saberes locales.

Para poner en diálogo estos campos de literatura, habrá que señalarse esfuerzos que indagan en extender la propuesta, pues, no se trata de indagar si los movimientos "afectan" o no al Estado, sino de identificar cómo intervienen en el

proceso de toma de decisiones. En esta línea, el trabajo de López Leyva (2012) es clave porque no se queda en la idea de impactos difusos, sino que propone pensar la influencia de los movimientos sociales a lo largo del ciclo de las políticas públicas. En lugar de medir solo resultados finales, el autor refiere a una influencia proactiva con capacidad de desplegarse en fases: acceso a canales institucionales, colocación de temas en la agenda de gobierno, incorporación (parcial o total) de contenidos impulsados por los movimientos y participación en la implementación de las decisiones adoptadas (López, 2012). Esta forma de mirar el problema permite ver que el "éxito" de un movimiento no es un todo o nada, sino algo que se juega en distintos niveles: puede abrir puertas sin lograr que su tema entre a la agenda, puede colocar el tema sin conseguir que la política adopte su propuesta, o puede llegar incluso a incidir en la formulación e implementación de una medida concreta (López, 2012). Cada una de esas fases señala un tipo de logro y exige capacidades organizativas y de negociación diferentes. Al mismo tiempo, la noción de influencia reactiva recuerda que los movimientos también pueden optar por el veto, la protesta y el rechazo a decisiones que perciben como excluyentes, según el contexto y las oportunidades que se abran o se cierren (López, 2012). En un registro cercano, Vélez Rivera (2014) profundiza en la conexión entre movimientos sociales y políticas públicas en contextos territoriales específicos. El autor muestra cómo los movimientos se convierten en factores de poder cuando logran articular sus acciones colectivas y repertorios con sistemas de decisión provistos por las políticas públicas, especialmente en escenarios locales como asambleas municipales constituyentes (Vélez, 2014).

En conjunto, estos aportes permiten articular dos planos que suelen estudiarse por separado. Por un lado, la comprensión de los movimientos sociales como sistemas de acción e identidad colectiva que construyen significados, disputan representaciones y se organizan como sujetos políticos. Por otro, el análisis de su participación en el ciclo de las políticas públicas y en procesos de diseño bottom-up, donde se cocrean y coproducen decisiones junto con instituciones y otros actores. Desde este cruce se ubica el caso que aquí se estudia: La Banda Tricolor como movimiento social juvenil que, desde un territorio periférico, no solo construye identidad y disputa sentidos sobre el barrismo, sino que también interviene en la definición del problema público, accede a canales institucionales y participa en la cocreación de un Programa Departamental de Barrismo Social, desdibujando las fronteras tradicionales entre Estado y sociedad.

Esta postura analítica implica repensar el lugar desde donde se produce el conocimiento sobre lo público. Ya no se parte de la idea de que los problemas sociales están objetivamente definidos en los textos normativos o en los planes de gobierno, sino que se reconoce que estos problemas son objeto de disputa, construcción y resignificación en el terreno, donde confluyen distintas racionalidades, intereses y formas de entender la acción estatal. Por ello, estudiar la implementación desde abajo implica no solo observar las prácticas de quienes ejecutan las políticas, sino también las formas en que los actores locales —funcionarios de nivel de calle, organizaciones sociales, comunidades afectadas— redefinen prioridades y estrategias de intervención, incluso desbordando los marcos normativos originales. Este enfoque resulta especialmente pertinente en contextos donde la política pública es cocreada y/o coproducida. En estos casos, la implementación se convierte en un espacio de negociación y disputa política, en el que las definiciones de los problemas, los medios para resolverlos y los criterios de éxito no son dados, sino construidos colectivamente en la práctica. Así, la implementación *bottom-up* cocreada y coproducida permite visibilizar formas alternativas de hacer política pública: más sensibles al territorio, más flexibles en su operación y, potencialmente, más legítimas para las comunidades involucradas.

La coproducción es la participación activa de ciudadanos en el diseño y/o implementación de servicios públicos durante la fase de producción, de manera que su aporte incida directamente en el servicio que reciben. La coproducción se refiere a la participación activa de ciudadanos en el diseño y/o la implementación de servicios públicos durante la fase de producción, de manera que su aporte afecta directamente el servicio que reciben. Puede ser individual o colectiva, y abarca tanto tareas centrales como complementarias del servicio. La coproducción se da "en el terreno", involucrando la ejecución concreta de las acciones o la adaptación de los servicios a necesidades específicas de los usuarios (Brandsen et al., 2018). La cocreación se refiere a la participación activa de ciudadano en la planificación y diseño estratégico de las políticas antes de su implementación. La cocreación por su parte se centra en la construcción colectiva de soluciones y en decisiones de carácter estratégico, más que en la ejecución directa del servicio (Brandsen et al., 2018). En el caso analizado, los servicios derivados del Programa departamental de Barrismo constituyen un ejemplo de cocreación y coproducción de políticas.

En los apartados siguientes se examinará el caso de la Banda Tricolor que permite ilustrar y profundizar esta propuesta teórica a un anclaje empírico. Este caso permite observar en la práctica como se configura una implementación cocreada y coproducida desde abajo, así como las tensiones y potencialidades que conlleva esta forma de intervención pública. Para el caso particular, en Colombia, algunos de los grupos organizados de barras de fútbol decidieron agruparse para darle paso a pactos por la convivencia, alto a la violencia futbolera y a entender toda su potencialidad como movimientos que incidentes en la arena social y política entendiendo que trabajando en conjunto van más allá de la tribuna y el calor de la expectación por noventa minutos de juego como veremos a continuación.

Algunos antecedentes del barrismo social colombiano

En Colombia, la violencia asociada al fútbol y los conflictos entre barras no pueden entenderse de forma aislada, pues son parte de un contexto social y político más amplio. Entre 2000 y 2020 se reportaron más de 210 muertes relacionadas con el fútbol (Castro, 2020), a este panorama se sumó un segundo factor: un "contexto país", que, además de la condición de la violencia entre los grupos futboleros, se conjugó con críticos episodios de violencia estructural fuertemente demarcados por parte de las fuerzas armadas, guerrillas, paramilitares y grupos delictivos comunes, entre tantos, que, en el proceder de su accionar y en las tensiones del contexto de los 2000 derivaron en prácticas de persecución, represión y pérdida de vidas en esta coyuntura de los primeros años del nuevo milenio. Un caso emblemático en particular remonta a mayo del 2002, específicamente en la zona antioqueña de Cisneros, que presenció el cruce de dos excursiones de barras, una de "Los del Sur" del Atlético Nacional de Medellín, que disponían su viaje hacia Bucaramanga y la otra que realizaban integrantes del "Disturbio Rojo" barristas del América y que regresaban de Medellín después de un partido disputado. Dadas las condiciones climatológicas y de terreno, en un trancón por derrumbo, cerca de la jurisdicción del Municipio de Santo Domingo (en Antioquia) sucedió lo siguiente:

Uno de los dos buses que transportaba a los hinchas del América alcanzó a los cinco vehículos que movilizaban a los del Nacional […]Allí se armó una gran pelea entre muchachos que se bajaron de los dos automotores. Cuando estaban en esa gresca pasó un carro e hizo una ráfaga con armamentos, informó el comandante de la Policía de Antioquia […] Juan Manuel Bermúdez, de 20 años, y Alex Julián Gómez, de 24, fueron alcanzados por las balas disparadas desde una camioneta que pasó y abrió fuego contra el grupo de hinchas que se hallaba en plena pelea, con puñales y palos, en medio de la vía, a la 1 de la mañana. (El Tiempo, 2002)

Esta situación reflejó la conjugación de los matices de la realidad colombiana, ya brevemente descrita, siendo testigo de episodios profundamente violentos, cruzados y vinculados entre las diferentes facciones, por una parte, la violencia entre barras y por otra, la violencia estructural que también había permeado a los colectivos producto de este contexto país. Esta combinación permitió de entrada identificar que las fronteras desde lo deportivo, lo político y lo social, son porosas, es decir, no son rígidas, ni cerradas, como una línea difusa, permeable en donde elementos de un ámbito con facilidad se filtra o atraviesa a otros.

En el revés del antecedente que, a partir del dolor, la pérdida, la reflexión sobre el sentir y el vivir, además de la dinámica colectiva de buscar mejores condiciones individuales y grupales, el padre de Bermúdez Nieto y otros barristas, empezaron a gestar formas alternativas de organización con propósitos más encaminados, en un ejercicio por la búsqueda de la resignificación y los acercamientos con sus semejantes. En esta intención principalmente por salvaguardar la vida, además de poco a poco dimensionar su potencia como movimiento, las barras adquirieron el compromiso de que trabajarían por aquello a lo que denominaron: "Barrismo Social", y fue la Fundación Juan Manuel Bermúdez Nieto, también nacida de este proceso, conformada por familiares y barristas, una de las precursoras a nivel nacional. En sus comienzos no se dimensionaron los alcances que este movimiento adquiriría con el paso del tiempo, pues era impensable que las barras trabajasen por algo más allá del fútbol, no obstante, aunque en la actualidad la Fundación ha centralizado parte de sus procesos y su accionar ha adoptado nuevas formas organizativas, en este primer impulso fundacional no se puede negar ni desconocer todo el trabajo por los acercamientos, los pactos y los arraigos hacia la construcción de una memoria colectiva del barrismo social en Colombia.

En años posteriores y tras algunas reuniones operativas que poco a poco también tomaban fuerza y atención desde el ámbito institucional, los encuentros entre barras, los pactos y el trabajo por un barrismo social, cada vez más trascendían el territorio nacional, consolidándose en 2006 el primer "Colectivo Barrista Colombiano", del que participarían más de 15 barras en Colombia, reunidas para potenciar y rescatar lo heterogéneo de cada una y lo positivo de sus entrañas, además de pactar por la no agresión y el diálogo (Arroyo, 2013). Este proceso de movimiento (Melucci, 1980), con metas, objetivos en común, primacía de la solidaridad e identidades construidas alrededor de sus territorios, equipos y colectivos, logró sostenerse en el tiempo, retomando las bases construidas para consolidarse desde 2019 como "Barras Colombianas por la Convivencia" del que

participan 17 agrupaciones de forma activa tanto a nivel interno regional como a nivel nacional en diferentes actividades encaminadas al barrismo social, siendo La Banda Tricolor al suroccidente colombiano una de las más representativas (Ramírez y Salazar, 2021). Como se verá, si bien desde las bases esta unidad del movimiento ha sido importante en el proceso de consolidación, también la institucionalidad ha incidido de manera latente en esta construcción de nueva forma de barrismo en Colombia.

Lectura ágil del barrismo social desde la institucionalidad

Dado que ya existen trabajos que han documentado la consolidación del barrismo social en Colombia (Arroyo, 2014; Castro, 2024; Salazar, 2019; Villanueva, 2014; Ramírez y Salazar, 2021), aquí solo se retomarán algunos hitos de mayor trascendencia. Desde 2003 se reconocen antecedentes ligados a un enfoque securitista, en los que las barras eran concebidas como antagonistas a controlar. Con el surgimiento del barrismo social, parte de estas experiencias empezó a inscribirse en la agenda pública e institucional, dando lugar a iniciativas jurídico-formales orientadas a erradicar la violencia en el fútbol y a reconfigurar la relación entre Estado, clubes y barras.

La Ley 1270 de 2009 fue un hito en esta dirección al crear la Comisión Nacional para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol (CNSCCF), liderada por el Ministerio del Interior y asesorada técnicamente por Coldeportes. Esta instancia se estableció como órgano asesor del Gobierno Nacional para formular e implementar políticas, planes y programas de seguridad, comodidad y convivencia en los espectáculos futbolísticos. A partir de ella se crearon las Comisiones Locales para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol (CLSCCF), coordinadas por las alcaldías y encargadas de adaptar estas directrices a cada municipio o distrito. En dichas comisiones participan entidades institucionales y delegados de barras organizadas, con funciones como diseñar planes de acción, coordinar la actuación de la policía comunitaria, registrar incidentes violentos y actualizar información sobre miembros de las barras, así como fomentar la participación democrática en los clubes profesionales. La ley, así, no solo definió un marco normativo de seguridad, sino que abrió espacios formales para la inclusión de colectivos de hinchas en la construcción de estrategias de convivencia y cultura deportiva (Ley 1270 de 2009, 2009). En el mismo periodo, el Ministerio de Cultura, durante el gobierno de Juan Manuel Santos (2010–2018), elaboró en 2010 un "Documento poblacional sobre el barrismo en Colombia", donde se acuña explícitamente el término barrismo social. Allí se lo entiende como una apuesta

por "redimensionar las formas de expresión y las prácticas de los barristas que inciden negativamente en los ámbitos individual, de las Barras de fútbol y en la comunidad, así como a potenciar sus aspectos positivos" (Plan Decenal de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol, 2014–2024, p. 25). En 2012, en respaldo a estos procesos, se expidió el Decreto 1007 de 2012, que adoptó el Estatuto del Aficionado como herramienta para promover la seguridad, comodidad y convivencia en el fútbol profesional y aficionado, y como complemento normativo a la Ley 1270 de 2009, reafirmando sus disposiciones. La consolidación más importante de estas apuestas es el Plan Decenal de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol (2014–2024), política pública pionera a nivel mundial que retoma buena parte de la Ley 1270 de 2009 y reconoce a los y las barristas sociales como sujetos de derechos y deberes. El Plan define el barrismo social como:

Acciones encaminadas a redimensionar las formas de expresión y las prácticas de los integrantes de las barras de fútbol que inciden negativamente en los ámbitos individual, comunitario y colectivo, y de potenciar los aspectos positivos que de la esencia del barrismo deben rescatarse. Esta propuesta se fundamenta en procesos formativos tales como el diálogo de saberes, que recogen valores sociales, normas, creencias, ideales y sentimientos, y le permiten a los barristas resignificar la realidad que los sumerge en su pasión por el mundo del fútbol, y asumir así su identidad como sujetos sociales y participativos (Plan Decenal de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol, 2014- 2024, pp. 7-8).

Estas definiciones y disposiciones buscan transformar las dinámicas internas de las barras, promoviendo la participación consciente, la responsabilidad social y la construcción de vínculos positivos con la comunidad, a través de procesos formativos y diálogos de saberes que permitan resignificar la experiencia barrista e impulsar identidades juveniles como sujetos sociales. Más recientemente, este camino ha llegado incluso a la creación, en el Ministerio de la Igualdad, de una Subdirección de Barrismo Social, que reconoce institucionalmente la importancia del movimiento y su capacidad de incidencia social.

Tras este recorrido, puede señalarse que, aunque el entramado normativo y programático resulta prometedor, sus efectos han sido dispares y, en muchos casos, menores a lo esperado, especialmente en ciudades capitales donde los procesos se han centralizado y burocratizado con mayor fuerza. Este artículo no profundizará en esa crítica, sino que centrará su atención en un caso particular del suroccidente del país, donde la centralización ha sido menos marcada y se han gestado experiencias significativas: el caso de Nariño, Pasto y La Banda Tricolor,

hoy referente de barrismo social organizado con incidencia concreta en su territorio.

El referente empírico: La Banda Tricolor

En el suroccidente de Colombia, en la ciudad de San Juan de Pasto, La Banda Tricolor surgió en 2009 como un proyecto colectivo que buscaba vivir y experimentar el barrismo de manera distinta, tanto en la tribuna como en la vida cotidiana. Tras la separación de varios integrantes de la barra predecesora, el Atakke Massivo, por diferencias en la orientación del movimiento, se conformó un grupo autónomo con otro direccionamiento. Desde entonces, La Banda Tricolor se ha consolidado como la barra principal del Deportivo Pasto, destacándose no solo por la intensidad y creatividad de su presencia en la tribuna, sino por su compromiso social, humanitario y comunitario, con iniciativas que impactan principalmente a Pasto y, en algunos casos, a distintas regiones del país. Su trayectoria ha atravesado diversas etapas de transformación y consolidación que le han permitido posicionarse hoy como una de las organizaciones juveniles más reconocidas y valoradas en la ciudad, tanto por su presencia festiva en los estadios como por su incidencia en el tejido social del territorio. Como lo identifica Gabero, uno de los fundadores:

Ya existía el trapo de "La Banda Tricolor", entonces siempre se ponía el trapo del Attake Massivo y el de La Banda Tricolor, que fue por el tema de la amistad con colegiales de Argentina, que esa amistad la hace "Folis", que también es uno de nuestros fundadores y fundador también del Attake Massivo y este loco hace esta amistad allá en Argentina tipo 2008 […] y bueno, después lo que sucede es que los amigos que nos empezamos en conocer en diferentes canchas nos empezamos a agrupar, y el siguiente viaje fue a Pereira, que más o menos a ese viaje fue al que viajó la generación anterior de la barra y nosotros como nueva generación, ese fue el último viaje juntos con Attake Massivo y ya ahí pasó que el Pasto desciende, entonces eso en algún momento influyó […] Hasta ese momento lo que hacíamos era ubicarnos en la tribuna sur baja y el trapo de La Banda Tricolor quedaba encima nuestro y después nos hicimos a un lado y lo que hicimos fue llevarnos este trapo de La Banda Tricolor y pasa de ser un trapo a convertirse en un frente y ha sido hasta ahora nuestro nombre […] allí se conformó de todos los parches que fueron fundadores " Come ratas", "Pucalpa", "San Juan de Dios", los mismos parceros del "Fuji eterno", "Estrato Cero" que en ese momento eran "Marketalia", el parche del "Popular", "Maridiaz", "Santa Mónica, los "PTK" "Pasión Tricolor", los muchachos de los "Dos puentes", con todos estos parches que nos empezamos a

encontrar en otras canchas, empezamos a vivir en ese momento un barrismo que sí era muy diferente, era la fiesta del momento y pues claro, en plenos 15 o 16 años ya éramos un parche responsable, nos empezamos a encontrar y La Banda más que afianzar su crecimiento en norte, empezó a afianzar su crecimiento como amigos, de reunirnos a tomarnos unos tragos, de contar la historia, ya empezamos a conocer a nuestras mamás, ya empezamos a tener esas historias, anécdotas de viajes (Gabero, Comunicación personal, 22 de mayo de 2024).

En Pasto, además de los elementos descritos por Gabero, la configuración de este proceso se entrelaza con la particularidad de la región. La identidad pastusa está profundamente marcada por el amor territorial, por un sentimiento de pertenencia que trasciende lo deportivo y se arraiga en la historia, la cultura y las raíces andinas. El Deportivo Pasto no solo es el único equipo profesional del sur, sino un símbolo de resistencia y orgullo regional, convertido en patrimonio afectivo y cultural de un pueblo que ha sabido transformar la distancia geográfica y la exclusión histórica en fuerza colectiva (Jiménez, 2023). En esta esquina del país, donde confluyen herencias indígenas, campesinas y mestizas, el barrismo se vive como práctica de defensa de la identidad y acto de afirmación de lo propio frente a los centros de poder y las narrativas dominantes.

En este contexto, el barrismo se vive distinto porque se alimenta del vínculo con la tierra y del lugar central de "su gente para su gente". La Banda Tricolor no solo anima al equipo, sino que sostiene una red de vínculos, afectos y compromisos comunitarios que la vuelven social en su esencia (Ramírez y Salazar, 2021). Para sus integrantes, la actividad barrista implica cuidar el territorio, proteger valores colectivos, respetar al otro y reafirmar la dignidad de un pueblo que ha hecho del fútbol un espacio de encuentro, resistencia y construcción social. Tal como lo señala Niño, otro de los barristas influyentes, "es posible ver en el otro no a un enemigo, sino a un distinto con el que podemos incluso prestar y compartir nuestro espacio" (Niño, Comunicación personal, 30 de marzo de 2024). Como se verá a continuación, estos valores se traducen en prácticas sociales, culturales y comunitarias que permiten que la barra se configure como movimiento social juvenil y se posicione como actor relevante en la definición de problemas públicos y en la coproducción de políticas en Nariño.

La Banda Tricolor construyendo desde abajo: acciones comunitarias y algunas expresiones de barrismo social.

A partir de testimonios de barristas, archivos del Grupo Multidisciplinario de Estudios de La Banda Tricolor (2024) y rastreo de actividades en redes sociales, se constata que al menos desde 2014 la barra ha mantenido procesos continuos de trabajo comunitario, humanitario y artístico. Estos procesos han contribuido a redefinir el sentido del barrismo social en la ciudad.

En el plano territorial, el proceso "Pinta tu barrio" es emblemático: jornadas de limpieza, recuperación de espacios públicos y elaboración de murales con los colores del equipo, la ciudad y la barra (amarillo, azul y rojo). Las intervenciones se han multiplicado por tantos sectores de Pasto que resultaría titánico contabilizarlas, pero en conjunto muestran cómo la barra resignifica barrios, plazas y calles, fortaleciendo la identidad local y generando espacios de encuentro y participación. En el plano solidario, actividades como Halloween Tricolor (31 de octubre), el Día del Niño y la Niña Tricolor (jornadas en abril) y la Navidad Tricolor (24–26 de diciembre) articulan recolectas de alimentos, juguetes y útiles escolares para niñas, niños y adolescentes de zonas rurales y periféricas, así como campeonatos deportivos y eventos recreativos. En estos espacios, la barra comparte regalos, comidas y juegos, convirtiendo el color y la masividad del colectivo en gestos de empatía y cuidado hacia la niñez cercana a la barra, hijas e hijos de barristas y habitantes del barrio o la ciudad.

La dimensión humanitaria se ha expresado también en contextos de emergencia. En 2015, la barra coordinó el recaudo de más de 5000 litros de agua para la costa pacífica nariñense, concretamente en Tumaco, tras el derrame de aproximadamente 410.000 galones de crudo que dejó sin agua potable a cerca de 170.000 habitantes (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2015). Más recientemente, alrededor de 30 barristas participaron en labores de logística, reubicación de habitantes, distribución de víveres y acompañamiento de familias afectadas por el desbordamiento de la Quebrada Guachucal, al suroriente de Pasto. En ambos casos, la barra fue leída por la comunidad como soporte esencial en la gestión de la catástrofe. La dimensión humanitaria se ha expresado también en contextos de emergencia. En 2015, la barra coordinó el recaudo de más de 5000 litros de agua para la costa pacífica nariñense, concretamente en Tumaco, tras el derrame de aproximadamente 410.000 galones de crudo que dejó sin agua potable a cerca de 170.000 habitantes (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2015). Más recientemente, alrededor de 30 barristas participaron en labores de

logística, reubicación de habitantes, distribución de víveres y acompañamiento de familias afectadas por el desbordamiento de la Quebrada Guachucal, al suroriente de Pasto. En ambos casos, la barra fue leída por la comunidad como soporte esencial en la gestión de la catástrofe.

Estas iniciativas se articulan con una economía social y popular impulsada desde la barra. Emprendimientos de barristas han aprovechado la visibilidad del colectivo para fortalecer proyectos como La Tienda Tricolor 1949, espacio de hinchas para hinchas que produce y comercializa prendas y artículos de diseño con la identidad del equipo y de la comunidad barrial. A ello se suman restaurantes locales, servicios técnicos de sonido y electricidad, talleres de diseño o producción gráfica y pequeños comercios deportivos. La circulación de productos y servicios a través de canales internos de comunicación refuerza la cooperación económica dentro del colectivo y contribuye al tejido social del territorio.

En clave analítica, este conjunto de prácticas configura una construcción desde abajo que sostiene valores, creencias y convicciones de un movimiento que no olvida trabajar por su gente. No son actividades aisladas, sino parte de un proceso de identidad colectiva que vincula la pasión futbolera con la responsabilidad hacia el territorio y las personas. Estas acciones, además de fortalecer la cohesión interna, abren una agenda pública donde la barra aparece como actor capaz de generar valor social y, por tanto, digno de ser considerado en espacios de decisión. De este modo, la construcción desde abajo no solo mantiene viva la organización, sino que prepara el terreno para la participación en la formulación, implementación y adaptación de políticas públicas, evidenciando el potencial de una implementación bottom-up coproducida en la práctica barrial.

Experiencias de colaboración entre movimiento y otras instancias.

Las acciones comunitarias y solidarias de La Banda Tricolor no quedaron encerradas en el barrio o en la tribuna. Con el tiempo, fueron llamando la atención de diferentes instituciones y abrieron la puerta a relaciones más estables con alcaldías, gobernaciones, universidades y entidades estatales. Lo que empezó como trabajo autogestionado se fue convirtiendo en un terreno compartido, donde la barra aportaba su experiencia, su lectura del territorio y su capacidad de organización, mientras las instituciones ponían recursos, normas y canales formales. Desde la lógica de la implementación "desde abajo", estas relaciones muestran que la política también puede construirse desde la práctica cotidiana de los actores sociales, y no solo desde los escritorios.

De acuerdo con el Grupo Multidisciplinario de Estudios de La Banda Tricolor (2024), un paso clave fue la creación de la Fundación —primero Agualongo y hoy Corazón del Aguante— en 2012. La Fundación ayudó a ordenar lo que ya venía pasando en la barra y a tener una figura reconocible para sentarse a hablar con instituciones. A través de ella se abrieron espacios de práctica musical, se impulsó la formación académica y técnica y se gestionaron proyectos con la Alcaldía de Pasto, universidades, el SENA y la Defensoría del Pueblo. De ahí salieron iniciativas como la Escuela Social de Fútbol, la murga y Radio Barrista Tricolor, además de la participación en la logística del Carnaval de Blancos y Negros. Más que un simple requisito administrativo, la Fundación se volvió una bisagra: de un lado, la experiencia de la calle y del barrio; del otro, el mundo institucional con sus reglas y formatos.

Uno de los campos donde esta bisagra se nota con más claridad es el educativo. En un contexto como el colombiano, donde terminar el bachillerato o acceder a estudios superiores no es algo garantizado para todos, la barra ha insistido en que la formación sea parte del proceso. En 2021, varios integrantes culminaron el bachillerato con el apoyo de la Secretaría de Educación de Pasto. En años recientes, se sumaron diplomados construidos con la Defensoría del Pueblo Regional Nariño y, en 2023, con la Universidad Cesmag, la misma Secretaría y la Dirección de Juventud, que ofrecieron un diplomado en logística de más de 100 horas. Luego vino el Diplomado en Derechos Humanos con enfoque en barrismo social, organizado por la Fundación Corazón del Aguante junto con la Defensoría y la Gobernación de Nariño. No se trató solo de "ofertas" que llegaron desde afuera: la barra puso sobre la mesa sus necesidades, opinó sobre contenidos y acompañó la ejecución, mientras las instituciones aportaron acompañamiento técnico y certificación. Ahí se ve una coproducción sencilla pero concreta: las políticas educativas se ajustan un poco más a quienes normalmente no son considerados como prioridad.

Algo similar ocurrió con la formación técnica y tecnológica. Desde 2012, programas como "Jóvenes a lo bien" vincularon a jóvenes de la barra —y de barrios cercanos— a cursos del SENA en cocina, logística, deportes y otros oficios. En 2014 se abrieron programas técnicos en cocina, confecciones, diseño de modas y ebanistería; en 2015 se sumaron procesos en música; y en 2022 y 2023 la oferta se amplió hacia servicios farmacéuticos, administrativos en salud, sistemas, contabilidad, logística y más. Como lo deja entender Bartolomeo, integrante y uno de los referentes de la barra:

Como nosotros decimos "Somos la Ciudad", tenemos que estar educados, tenemos que ser políticos y ser solidarios ¿no? Porque estamos en todas las comunas de la ciudad. Fui el primero en abrir un curso en el SENA que se llama "Jóvenes a lo bien", metimos 200 pelados de la barra al SENA, en el SENA hubo pelados que salieron, aprovecharon la oportunidad y ahorita más de uno tiene sus negocios, más de uno de la barra tiene su negocio propio […] les daban técnicos, todo, hacíamos los exámenes, se los capacitaba, se les daba clases ¿sí? Y no solo fue a la barra, sino que se pudo extender a los demás barrios que se podía dar la mano ¿no? Llegó mucha gente (Bartolomeo, Comunicación personal, 27 de mayo de 2024).

La frase "somos la ciudad" resume bien cómo se articula la identidad barrista con estas apuestas: no se trata solo de aprovechar una oferta estatal, sino de usarla para abrir camino a otros jóvenes del territorio.

En 2022 nació la Escuela Social de Fútbol Tricolor F.C., pensada inicialmente para jóvenes con pocas posibilidades de acceso a educación física, recreación y deporte. La idea fue sencilla y a la vez potente: usar el fútbol para trabajar el tiempo libre, alejar (en lo posible) el consumo de alcohol y otras sustancias, y sumar contenidos de historia local, barrismo social y habilidades emocionales. Para 2025, la Escuela se había ampliado a mujeres, niñas y niños, y se había convertido en un espacio inclusivo que dialoga con políticas de juventud, educación y deporte. La barra ya no aparece solo como público del espectáculo, sino como actor que piensa y construye una propuesta deportiva con sentido social.

La comunicación también se volvió un campo de alianza. Radio Barrista Tricolor, integrada por más de cuatro barristas con experiencia en comunicación, funciona con el apoyo de una universidad que presta cabinas y equipos. El programa combina relatos de los partidos y de la vida barrista con campañas comunitarias, anuncios de actividades sociales y cobertura de procesos movilizatorios. En la práctica, la radio sirve para dos cosas a la vez: consolidar la identidad de la barra y disputar el discurso hegemónico que siempre asocia barrismo con violencia. Es un espacio donde el colectivo conversa con la ciudad y con las instituciones en otro tono.

La murga cierra este recorrido. Ensayos periódicos, formación musical, presentaciones en la Plaza de Nariño en 2021 o junto a la Orquesta Sinfónica de Nariño y la Secretaría de Cultura en 2024, donde se mezcló música de cancha con ritmos tradicionales y música clásica. Más allá del espectáculo, estas experiencias muestran cómo el arte barrista se articula con las políticas culturales y educativas, y cómo la hinchada se convierte en sujeto cultural reconocido por las instituciones.

Todo esto se proyecta también a escala nacional. La Banda Tricolor ha sostenido pactos de no agresión con cerca de 17 barras de diferentes equipos del país y se ha convertido en un referente cuando se habla de convivencia barrista. En 2022 organizó el 2° Congreso Nacional de Barras Colombianas por la Convivencia y el 1° Encuentro Nacional de Mujeres Barristas, con más de 23 barras participantes. Se trabajaron temas como atención al visitante, enfoque de género, Derechos Humanos, medio ambiente, proyectos políticos y procesos deportivos y artísticos. En ese marco se discutió también un Proyecto de Ley de barrismo social, con la presencia de congresistas, representantes del gobierno y la vicepresidenta Francia Márquez. Hacer de Pasto una plaza futbolera a la que hinchadas visitantes se desplazan constantemente sin mayores temores y con las garantías de vivir un fútbol en paz ha sido un logro notable. Como lo señalaba (en una entrevista pública) Buber otra cara visible de la barra:

Los procesos de paz no solamente son esos procesos con las fuerzas armadas, con los grupos ilegales, sino que miren realmente la paz que se construye en un país. La paz en el fútbol se está viviendo, la transformación en el barrismo se está dando y parce, estamos aquí para construir un mejor país […] fortaleciendo en colectivo y metiéndoles el chip a la gente de que a la cancha los violentos no vienen, a la cancha a lo que se viene es a la paz, a la alegría, a alentar al equipo y sobre todo a representar la ciudad. Esto es más grande como te dije parce que los procesos de paz de los que se hablan burocráticos, estos son realmente los procesos de paz porque en el barrismo hay mucha problemática y nosotros mismos lo estamos solucionando. (Buber, 2022)

En este recorrido, La Banda Tricolor no solo ha tejido proyectos y alianzas, sino que también ha ido ganando terreno en el campo de la representación política y administrativa. Varios de sus integrantes han sido elegidos como consejeros de juventud en el municipio, otros han asumido cargos técnicos o de coordinación en secretarías y subsecretarías, y hoy incluso hay figuras como la del "alcalde nocturno", vinculadas directa o indirectamente al proceso barrista, que participan en la gestión de la seguridad y la convivencia en la ciudad. Esto significa que la incidencia ya no se juega únicamente desde afuera, presionando a la institucionalidad, sino también desde adentro, ocupando espacios de decisión y abriendo grietas en las formas tradicionales de gobernar. En términos de la relación entre movimientos sociales y políticas públicas, puede leerse como un doble movimiento: la barra sigue actuando en el territorio, en la calle y en la tribuna, pero al mismo tiempo coloca cuadros propios en escenarios donde se

definen agendas, recursos y prioridades. Esta combinación de presión externa y presencia interna crea las condiciones para que la coproducción deje de ser solo un discurso y se convierta en una posibilidad concreta, preparando el terreno para el paso siguiente: la construcción conjunta del Programa Departamental de Barrismo Social: Latidos de pasión y paz en Nariño. Como lo señalaba Lucho, barrista y Alcalde Nocturno de Pasto:

Los chinos camellan, lo que se quiere es mandar ese mensaje y hemos logrado dar a conocer los buenos muchachos que son y con eso, se les está abriendo oportunidades en la Alcaldía para que ellos decidan estudiar y vayan por el camino bien, date cuenta de que hace tiempo ya no hay una pelea en el estadio, de que se han logrado articular las cuatro barras que eran de aquí y ya tener a Estrato Cero, La Banda, yo creo que eso es algo bonito y en lo que hay que seguir trabajando. Verse con el alcalde, con el secretario de Gobierno, que puedan estar acá cuando antes éramos excluidos de eso, eso nos motiva para aportarle a la ciudad, toca seguir trabajando y demostrarle la ciudadanía, que tenemos gente inteligente, gente muy profesional, eso hay que irlo mostrando para que la gente se quite ese estigma del barrista también […] venimos de abajo y podemos aportarle a la ciudad (Lucho- Alcalde Nocturno, Comunicación personal, 09 de abril de 2024).

Con lo entendido, desde la teoría de los movimientos sociales, este desplazamiento puede leerse como la consolidación de un actor colectivo que aprovecha oportunidades, enfrenta restricciones y reconfigura el modo en que es definido por otros. Y, desde el enfoque de implementación bottom-up, muestra las condiciones previas para que un movimiento barrista llegue a coproducir una política pública: antes de Latidos de Pasión y Paz, ya había un trabajo de fondo donde se aprendió a hablar con instituciones, a traducir demandas y a proponer soluciones desde la experiencia local.

Latidos de pasión y paz: la Banda Tricolor construyendo políticas desde el barrismo social en Nariño

El punto más alto de la trayectoria de La Banda Tricolor, al menos hasta ahora, es su participación directa en el diseño y puesta en marcha del Programa Departamental de Barrismo Social: Latidos de Pasión y Paz en Nariño. No se trata solo de "entrar a la agenda pública", sino de algo más profundo: convertir una experiencia barrista sostenida en el tiempo en un instrumento de política pública, pasar de la pura autogestión a un escenario de cocreación y coproducción con la

institucionalidad. En este proceso se cruzan los parches de la barra, la Fundación Corazón del Aguante y los equipos técnicos de la Gobernación y la Alcaldía, que durante meses trabajaron para traducir demandas, aprendizajes y prácticas en un documento con peso territorial y operativo.

Buena parte de lo que hoy recoge el Programa se venía gestando desde abajo. Acciones solidarias, proyectos educativos, iniciativas culturales y dispositivos de convivencia dieron forma a un repertorio de acción que ya se sostenía por sí solo, con base en la organización interna y en la identidad colectiva barrista. Lo que cambia con Latidos de Pasión y Paz es el lugar que ocupa todo ese acumulado: lo que antes eran acciones dispersas y, en su mayoría, autogestionadas, se ordena ahora en una ruta formal donde la barra aparece como sujeto que propone y ejecuta política, y no solo como población beneficiaria. En términos de Melucci (2002), la identidad colectiva deja de ser únicamente un principio de cohesión interna y se convierte también en una credencial de entrada al campo de lo público: la barra es reconocida como actor con capacidad de organizar, planear y representar.

El recorrido que desemboca en el Programa no nace de una decisión repentina de las instituciones, sino de una cadena de hechos y aprendizajes acumulados. Entre 2020 y 2021, La Banda decidió dar un paso que ya venían ensayando otros movimientos en Colombia: construir un Plan de Vida del Barrista, inspirado en los planes de vida de organizaciones indígenas y étnicas. Se convocó a representantes de distintos parches y comités —facción femenina, murga, Derechos Humanos, comunicaciones, expresiones artísticas, comunidad universitaria barrista y grupos juveniles interesados en educación, empleo y participación— para pensar juntos la historia del movimiento, sus problemas y sus horizontes. Las reuniones, que se extendieron por varios meses, sirvieron para escribir borradores, ordenar prioridades y fijar unas primeras líneas de acción. El resultado fue una carta de navegación propia, hecha desde la experiencia y el lenguaje de la barra.

A partir de 2023, ese Plan de Vida empezó a dialogar de manera más intensa con el mundo institucional. La barra, en articulación con la Fundación Corazón del Aguante y el Grupo Multidisciplinario de Estudios, se sentó con equipos técnicos de la Gobernación de Nariño y de la Alcaldía de Pasto. El trabajo no fue menor: cerca de cuarenta documentos entre borradores, matrices y versiones corregidas; más de veinte reuniones con funcionarios; una pequeña oficina en la Alcaldía que se convirtió en centro de operaciones para redactar, revisar y ajustar el texto. Día a día, se fue pasando de un lenguaje barrial a uno de planeación pública, sin perder

el sentido original de las propuestas. En este tránsito se ve con claridad lo que Hjern (1982) planteaba para el enfoque bottom-up: los problemas públicos no se agotan en cómo los define el sistema político, sino que se reconstruyen a partir de cómo los viven y los trabajan los actores que están en el territorio.

Ese trabajo compartido fue dando forma a una configuración híbrida. El Plan de Vida dejó de ser sólo un documento identitario y se volvió también un ejercicio de formación en política pública y gestión comunitaria. Mientras la barra aportaba su conocimiento situado —su lectura de la violencia, de la convivencia, del fútbol y de la ciudad—, las instituciones ofrecían criterios técnicos, marcos normativos y rutas administrativas. Visto desde la literatura sobre políticas públicas, el proceso dialoga con lo que López Leyva (2012) describe como la incidencia de los movimientos en el ciclo de las políticas: aquí no sólo se logra colocar el tema en la agenda, sino que se interviene en la formulación (definición de objetivos, líneas de acción, metas) y, más adelante, en la implementación. Del lado de Gómez Ramírez y colegas, la experiencia puede leerse como un caso de diseño multiactor en clave territorial, donde saberes técnicos y saberes locales se encuentran en un mismo instrumento programático. En 2024 y 2025, el Plan de Vida se transformó definitivamente en el insumo central del Programa Departamental de Barrismo Social: Latidos de Pasión y Paz, incorporado al Plan de Desarrollo Departamental 2024–2027 "Nariño, Región País para el mundo", dentro de la Estrategia "Recreación y Deporte: motor de la convivencia pacífica" y en el marco del Programa "Deportes para la Construcción de la Paz Territorial". El propio plan adoptó como producto la implementación del Programa de Barrismo Social, con una meta inicial de 131 beneficiarios directos, respaldada también por los planes de desarrollo municipal y departamental de Pasto y Nariño. Esta inclusión cierra un ciclo —el de la pura autogestión— y abre otro: el de la cocreación y coproducción institucionalizada, donde el Estado deja de limitarse a entregar apoyos fragmentados y reconoce a la barra como socia en el diseño y la ejecución

Desde la perspectiva de Vélez Rivera (2015), lo ocurrido en Nariño puede entenderse como una rectificación del sentido territorial de la acción estatal: al abrir espacio a un movimiento juvenil popular, se modifica quién habla, quién propone y quién gestiona en nombre del interés público. La Banda Tricolor pasa de ser objeto de políticas securitistas a ser sujeto que formula, implementa y evalúa, en diálogo con funcionarios, técnicos y autoridades. En términos de movimientos sociales, se consolida así un actor que, aprovechando oportunidades

y resistiendo estigmas, reescribe en la práctica la categoría de "barra brava" y la desplaza hacia la de barrismo social con capacidad de intervención institucional.

Esta inclusión, respaldada además por los Planes de Desarrollo Municipal y Departamental de Pasto y Nariño, representa el cierre de un ciclo y el inicio de otro: el paso de la autogestión barrista a la cocreación y coproducción de política pública. En este sentido, la experiencia de La Banda Tricolor ejemplifica la implementación *bottom-up,* demostrando que las políticas pueden construirse desde abajo a partir del reconocimiento mutuo entre Estado y comunidad, resignificando el papel de las barras como actores legítimos de convivencia, liderazgo juvenil y construcción de paz territorial. Como lo señala Gareca, barrista activo, referente y hoy coordinador oficial del programa:

Dentro del proceso del programa departamental de barrismo, hay que aclarar que era una idea muy avanzada, yo lo único que hice fueron las gestiones internas, a moverme, a hacer el recordatorio de que el programa responde a una acción organizada […] responde a tres fases: la primera saldrá para este año 2025 en un proceso de diagnóstico de necesidades y de caracterización de todas las barras del departamento de Nariño, la segunda saldrá para el 2026, después de recolectar y analizar esta información para llegar con la aplicación de los diferentes proyectos consolidados a los diferentes territorios y al trabajo conjunto y la tercera para 2026 y 2027 con la aplicación de otros más y el balance general […] A mí la vida me dio la oportunidad y el voto de confianza, y yo lo que hice simplemente fue potencializar todo eso, esa gestión de la gente que trabajó en el documento base para que los que hoy estamos presentes y en cabeza de esto tengamos la potestad de decir lo fuerte que es el movimiento, La Banda y el barrismo social. Luchar y seguir con el proceso de la coordinación del mismo, estamos luchando porque nosotros fuimos quienes sacamos este proceso y la gestión del mismo, sentándonos hoy con entes que antes no nos alzaban o nos miraban por el hombro (Gareca, Comunicación personal, 16 de mayo de 2025)

Con todo lo expuesto, el caso de La Banda Tricolor da cuenta del trabajo por un objetivo: mostrar cómo las políticas públicas también pueden nacer desde abajo, impulsadas por la acción organizada de la gente y por su capacidad de dialogar con las instituciones sin perder autonomía ni sentido colectivo. Este recorrido, que va desde la autogestión barrista hasta la cocreación y coproducción institucional, demuestra que la constancia, la confianza y el trabajo conjunto pueden abrir caminos que antes parecían imposibles. El Programa Departamental de Barrismo Social representa justamente eso: una oportunidad para seguir transformando

realidades, para que el compromiso y la entrega que durante años ha demostrado La Banda se multipliquen en nuevas generaciones y territorios. Hoy, en sus primeros días de ejecución formal, este programa encarna la esperanza de que los esfuerzos hechos sin esperar nada a cambio, puedan sostener políticas duraderas que mejoren la vida de muchas personas. Si algo enseña esta historia, es que construir desde lo común sigue siendo la vía más sólida para hacer del cariño por el territorio, la búsqueda por mejorar las condiciones y el camino de la convivencia y la paz una realidad compartida.

Hoy, el Programa Departamental de Barrismo Social se encuentra en fase de ejecución. Aún no hay una evaluación sistemática de resultados, pero sí se observa que las actividades previstas — proceso de caracterización barrista, formación, acciones comunitarias, articulación con otras barras del departamento— se han puesto en marcha con la barra al frente de la coordinación. La apuesta es que la experiencia de La Banda no se quede en un caso excepcional, sino que sirva de referencia para otros procesos en Nariño y en el país. Si algo deja claro este camino es que las políticas públicas pueden nacer desde abajo, cuando un colectivo organizado se toma en serio su propia historia, dialoga con la institucionalidad y logra convertir años de trabajo voluntario en una política viva, anclada en el territorio y sostenida por la gente que la hace posible.

Conclusiones

Pensar que una barra de fútbol puede construir tejido social, incidir en políticas públicas y aportar a la convivencia parecía, hasta hace poco, casi una provocación. El recorrido del barrismo social en Colombia y, en particular, el caso de La Banda Tricolor en Pasto muestra que esa posibilidad no solo es real, sino que se ha venido materializando desde un territorio periférico, con pocos recursos y mucho trabajo colectivo. Lejos de la imagen exclusiva de conflicto y violencia, la barra aparece aquí como un movimiento social juvenil que organiza solidaridad, construye identidad territorial y disputa sentidos sobre lo que significa ser hincha, habitante de ciudad y sujeto político.

El análisis desarrollado permite sostener que la implementación de políticas públicas no transita únicamente por canales formales, jerárquicos y centralizados. A partir de prácticas cotidianas —acciones comunitarias, iniciativas culturales, procesos formativos, redes de cooperación y economía popular— La Banda Tricolor fue construyendo una trayectoria que la convirtió en actor relevante para la institucionalidad local y departamental. En clave de Melucci (2002), la identidad

colectiva de la barra operó como cemento que sostuvo la acción en el tiempo y como recurso para disputar su definición ante otros. Desde la perspectiva de la implementación bottom-up (Hjern, 1982; Pülzl y Treib, 2007), el caso muestra cómo los problemas públicos y las respuestas institucionales se redefinen en el terreno, a partir de la experiencia situada de quienes viven y trabajan esos problemas en primera persona.

El proceso que dio origen al Programa Departamental de Barrismo Social: Latidos de Pasión y Paz confirma que las barras de fútbol pueden convertirse en espacios de organización y liderazgo juvenil con capacidad de incidir en el ciclo de las políticas. La Banda Tricolor no solo logró colocar el tema del barrismo social en la agenda, sino que participó en la formulación de objetivos, líneas de acción y metas, y hoy coordina parte de la implementación del programa. En términos de López Leyva (2012), se trata de una influencia que recorre varias fases del ciclo de política, combinando momentos de incidencia propositiva con mecanismos de negociación y traducción de demandas. A la vez, siguiendo a Vélez Rivera (2014, 2015), el caso ilustra cómo un movimiento social logra insertarse en dispositivos de decisión estatal sin perder su anclaje territorial ni su carácter colectivo. El trabajo conjunto entre barra, Fundación Corazón del Aguante, Grupo Multidisciplinario de Estudios y equipos técnicos de la Gobernación y la Alcaldía materializa, además, lo que la literatura ha nombrado como cocreación y coproducción de políticas (Brandsen et al., 2018). La Banda aporta saberes locales, lectura del conflicto, repertorios de acción y capacidad de movilización; las instituciones contribuyen con marcos normativos, recursos, dispositivos administrativos y reconocimiento formal. El resultado es un programa público que no nace exclusivamente "desde arriba", sino que se construye en diálogo con una trayectoria organizativa previa, condensada en el Plan de Vida del Barrista y en años de práctica solidaria y comunitaria. Este recorrido deja aprendizajes que van más allá del caso. Por un lado, muestra que el reconocimiento institucional de las barras no debe reducirse a su papel como "población en riesgo" o "factor de seguridad", sino que puede ampliar su lugar como sujetos de derechos, de saber y de decisión. Por otro lado, subraya que las políticas más sensibles al territorio suelen ser aquellas que se abren a la negociación con actores locales y que admiten redefinir problemas, prioridades y estrategias a partir de la experiencia acumulada. En ese sentido, el caso de La Banda Tricolor tensiona los abordajes puramente securitistas del fútbol y aporta elementos para pensar políticas de convivencia, juventud y cultura menos punitivas y más participativas.

Al mismo tiempo, es importante reconocer los límites del estudio. El Programa Departamental de Barrismo Social se encuentra en una fase temprana de ejecución, por lo que todavía no es posible evaluar de manera sistemática sus resultados ni su sostenibilidad en el mediano plazo. Además, el caso analizado corresponde a una experiencia particular —una barra con un fuerte anclaje territorial, una trayectoria organizativa larga y una institucionalidad local dispuesta a abrir espacios—, de modo que no puede generalizarse mecánicamente a otros contextos. Futuras investigaciones podrían profundizar en la comparación con otras barras, explorar con mayor detalle las desigualdades internas (por ejemplo, las tensiones de género y de clase) y seguir el rastro de los efectos concretos del programa en los distintos municipios del departamento.

Con todo, la experiencia de La Banda Tricolor invita a repensar la implementación de las políticas desde un enfoque más humano, territorial y participativo. Lo que aquí se ha documentado no es simplemente un "caso exitoso" de articulación institucional, sino la historia de un movimiento que, a punta de constancia, afecto por su gente y compromiso con su territorio, logró convertir años de trabajo voluntario en una política viva. En tiempos donde la desconfianza hacia lo público y lo colectivo parece crecer, el proceso narrado recuerda que las políticas también pueden nacer desde abajo y que, cuando se construyen sobre lo común, tienen más posibilidades de arraigar y mejorar la vida compartida.

Referencias

Aguilar, L. (1992). El estudio de las políticas públicas (1a. ed.). México: Miguel Ángel Porrua.

Arroyo, V. (2014). Barrismo social y colectivo barrista colombiano: los antecedentes del diseño de una política pública. [Tesis de Licenciatura, Universidad del Vale] https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstreams/f307a837-d620-415e-9c9b-1c8e5ebdf046/download

Arroyo, V. (2013, 25-27 de septiembre). Colectivo Barrista Colombiano y Barrismo social.. La estrategia de un grupo de interés para participar de la formulación de una política pública. [Ponencia] VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), Bogotá. https://alacip.org/cong13/704-arroyo-7c.pdf

Blanco, M. (2012). Autoetnografía: una forma narrativa de generación de conocimientos. Andamios, 9, (19) 49-74. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632012000200004

Buber. (2022). A la cancha no vienen los violentos/ Entrevistado por el "Peludo en los estadios", https://www.facebook.com/share/v/1YV5cKqhUc/

Brandsen, T., Verschuere, B.; Steen, T. (2018). Co-Production and Co-Creation: Engaging Citizens in Public Services. Routledge Critical Studies in Public Management.

Castro, J. (2020). Sobre el ritual, la violencia, la identidad y el aguante entre los hinchas del fútbol: estado actual de la investigación social. Ciencia y Sociedad, (3), 65-83. https://doi.org/https://doi.org/10.22206/cys.2020.v45i3.pp65-83

Castro, J. (2024). Estar presente en la tribuna y en las calles con barras bravas de Bogotá: el trabajo de campo etnográfico de un hincha-investigador. Jangwa Pana 23, (2), 1-14. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/9666161.pdf

Cefai, D. (2011). Diez propuestas para el estudio de las movilizaciones colectivas. De la experiencia al compromiso. Revista de Sociología (26), págs. 137-166. https://revistadesociologia.uchile.cl/index.php/RDS/article/view/27491

El Tiempo. (2002, 21 de mayo). ¿QUIÉN DISPARÓ A HINCHAS?. *El Tiempo*. https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1324236

Foglia, Carolina (2016). Proceso de construcción de la agenda gubernamental: el caso de la violencia en las escuelas en la provincia de Bs. As. entre 1996 y 2013. Tesis de Maestría. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires.

Galeano, M. (2007). Estrategias de investigación social cualitativa. El giro en la mirada. La Carreta Editores.

Grupo Multidisciplinario de Estudios de La Banda Tricolor. (2024). Incorporación del término "barrismo social" en Planes de Desarrollo. [Manuscrito inédito].

Guber, R. (2001). La etnografía: Método, campo y reflexividad.

Hjern, B.; Hull, C. (1982). Implementation Research as Empirical Constitutionalism. European Journal of Political Research, 10(2), 105–115.

Jiménez, E. (2023). Más que un equipo. Publicaciones FM.

Ley 1270 Por la cual se crea la Comisión Nacional para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia, 05-01- 2009.

Lipsky, M. (1971) Street level bureaucracy. The Dilemmas of Individuals in the Public Service, cap. 1, 2 y 4.

López, M. (2012) Los movimientos sociales y su influencia en el ciclo de las políticas públicas. Región y Sociedad (24), págs. 159. 197.

Melucci, A. (1980). The New Social Movements: A Theoretical Approach. Social Science Information (19), págs. 199-226.

Melucci, A. (2002). Vida cotidiana y acción colectiva. Fondo de Cultura Económica.

Melucci, A., y Massolo, A. (1991). La acción colectiva como construcción social. Estudios Sociológicos, 9, págs. 357-364. http://www.jstor.org/stable/40420123

Oszlak, O.; O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Redalyc.org. http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90711285004http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90711285004

Park, P. (1992). Qué es la investigación acción participativa. Perspectivas teóricas y metodológicas. En M. Salazar (Ed.), La Investigación Acción Participativa. Inicios y desarrollos, págs.135-175

Plan Decenal de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol. Ministerio del Interior, 2014- 2024. https://adsdatabase.ohchr.org/IssueLibrary/COLOMBIA_Plan%20Decenal%20de%20Seguridad%20Comodiad%20y%20Convivencia%20en%20el%20Futbol%202014-2024.pdf

Püzl, Helga; Treib, Oliver "Implementing Public Policy" en Fischer, F. et al., (2007) Handbook of Public Policy Analysis. CRC press, USA, chapter. 7 págs. 89-103.

Ramírez, J., y Salazar, S. (2021). Hinchas organizados: ¿barras bravas o barristas sociales? Una mirada desde Colombia y Ecuador. Argumentos, 18, (2),

https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/argumentos/article/view/4475/4508

Roth A. (2002). Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. (1era edición). Ediciones Aurora.

Salazar Arana, D. (2019). Barrismo social y política pública para la convivencia en el fútbol: experiencias transforma-doras en las ciudades de Bogotá y San Juan de Pasto. Trans-Pasando Fronteras (13). doi: doi.org/10.18046/retf.i13.3399

Szlifman, J. (2020) El crimen que dio nacimiento a las barras bravas argentinas. Revista Libero. https://revistalibero.com/blogs/contenidos/el-crimen-que-dio-nacimiento-a-las-barras-bravas-argentinas

Tavera, L. (2000). Movimientos Sociales. En L. Baca, J. Bokser, F. Castañeda, I. Cisneros, G. Pérez, y (Comps.), Léxico de la política, págs. 450- 460. Fondo de Cultura Económica.

Vélez, R. (2015). Ciencias Sociales, Movimientos Sociales y Políticas Públicas. Revista Ágora (15), http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1657-80312015000200011&script=sci_arttext

Villanueva, A. (2014). Entre la zanahoria, el garrote, la estigmatización y el abandono de las hinchadas en Colombia. Revista Esporte e Sociedade, 24. 1-14. https://www.ludopedio.com.br/biblioteca/entre-la-zanahoria-el-garrote-la-estigmatizacion-y-el-abandono-de-las-hinchadas-en-colombia/

Análisis del nivel de apertura de México en el periodo de 1990 a 2021: un enfoque de los patrones de comercio basado en un modelo LOGIT

Recibido: 05 octubre Aceptado: 10 noviembre 2025

Emmanuel Olivera Pérez[1]

José Saúl Arias Cerón[2]

Resumen:

Desde 1994 con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), México se integró a una dinámica comercial que no sólo impulsó el crecimiento económico, sino que también favoreció un proceso de desarrollo que le permitió superar la crisis de 1995 y consolidar un esquema de especialización en manufacturas intensivas en Capital. De esta forma, el país pasó de ser un exportador de petróleo a un exportador de manufacturas. Este cambio en su perfil exportador generó la oportunidad de incrementar gradualmente el nivel de apertura, no solo con Estados Unidos y Canadá, sino también con el resto del mundo, un proceso que se ha mantenido de manera sostenida desde 1990.

En este contexto, el presente estudio tiene como objetivo medir el nivel de apertura comercial de México desde 1990 y mostrar evidencia del incremento sostenido de dicha apertura durante el periodo analizado. Para probar esta hipótesis, se utiliza un modelo logit, en el que la variable explicada corresponde al nivel de apertura, y la variable explicativa es una variable binaria que distingue dos periodos: el de referencia (1993-2001) y el de análisis (2002-2021). Los resultados prueban que el nivel de apertura, medido a partir de los patrones de comercio (exportaciones e importaciones) en México, fue estadísticamente menor durante el periodo 1993-2001 en comparación con el periodo posterior (2002-2021): Esto sugiere que el patrón comercial de México ha impulsado un incremento sostenido del nivel de apertura, promovido inicialmente por el TLCAN y consolidado en las últimas décadas.

[1] Profesor investigador. Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla. Mexicano. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-0663-6897 Correo-e: emmanuel.olivera@upaep.mx
[2] Profesor investigador. Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla. Mexicano. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7740-1281 Correo-e: josesaul.arias@upaep.mx

Palabras clave: TLCAN, Apertura Comercial, Patrón de comercio, Modelo Logit.

Abstract

Since 1994, with the entry into force of the North American Free Trade Agreement (NAFTA), Mexico has been part of a trade dynamic that has not only boosted economic growth but also fostered a development process that enabled it to overcome the 1995 crisis and consolidate a model of specialisation in capital-intensive manufacturing. In this way, the country went from being an oil exporter to a manufacturing exporter. This change in its export profile created the opportunity to gradually increase the level of openness, not only with the United States and Canada, but also with the rest of the world, a process that has continued steadily since 1990.

In this context, the present study aims to measure Mexico's level of trade openness since 1990 and show evidence of the sustained increase in openness during the period analysed. To test this hypothesis, a logit model is used, in which the explained variable corresponds to the level of openness, and the explanatory variable is a binary variable that distinguishes two periods: the reference period (1993-2001) and the analysis period (2002-2021). The results prove that the level of openness, measured based on trade patterns (exports and imports) in Mexico, was statistically lower during the period 1993-2001 compared to the subsequent period (2002-2021): This suggests that Mexico's trade pattern has driven a sustained increase in the level of openness, initially promoted by NAFTA and consolidated in recent decades.

Key words: North American Free Trade Agreement (NAFTA), trade liberalization, trade patterns, logit model.

Introducción

Desde 1990, el comercio exterior de México ha experimentado profundas transformaciones que lo han convertido en un actor clave dentro de la economía global. Este periodo se ha caracterizado por la implementación de importantes reformas, la firma de tratados de libre comercio y la diversificación de mercados y productos. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) marcó un antes y un después en la política comercial mexicana; asimismo, han sido relevantes los acuerdos con la Unión Europea y países de Asia-Pacífico, entre otros.

Durante la década de 1990, México inició una serie de reformas estructurales para abrir su economía al comercio internacional. La firma del TLCAN en 1994 fue uno de los eventos más significativos, pues integró la economía mexicana con las de Estados Unidos y Canadá. Este acuerdo no solo eliminó gradualmente las barreras comerciales, sino que también atrajo inversión extranjera directa (IED) a sectores clave como el automotriz, manufacturero y agrícola (Hufbauer & Schott, 2005).

El TLCAN transformó la estructura exportadora de México, que pasó de ser predominantemente petrolera en la década de 1980 a diversificar sus exportaciones hacia manufacturas, principalmente hacia Estados Unidos, que se consolidó como el principal socio comercial (Lederman, Maloney, & Servén, 2005). Además, el sector maquilador se expandió rápidamente, especialmente en las zonas fronterizas, impulsando el empleo y la industrialización del norte del país (De la Mora, 2002).

No obstante, la apertura comercial implicó desafíos. El sector agrícola, en particular, enfrentó una competencia intensa de productos más baratos provenientes de Estados Unidos, lo que afectó a pequeños productores rurales (Audley et al., 2004).

Con la llegada del siglo XXI, México continuó buscando la diversificación de sus mercados comerciales. Durante esta década, el país firmó varios acuerdos de libre comercio, entre ellos, el Acuerdo de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (TLCUEM) en el año 2000, lo que permitió a México acceder a uno de los mercados más grandes del mundo (Reyes-Heroles, 2002). Asimismo, México celebró tratados con países de América Latina, Asia y Medio Oriente, con el fin de reducir su dependencia comercial de Estados Unidos.

A pesar de estos esfuerzos, Estados Unidos siguió siendo el principal destino de las exportaciones mexicanas, representando aproximadamente el 80% del comercio exterior del país en 2010 (Villarreal, 2012). La crisis financiera global de 2008 evidenció las vulnerabilidades derivadas de esta alta dependencia, subrayando la importancia de fortalecer los vínculos con otras regiones.

La década de 2010 registró una consolidación del comercio exterior mexicano, apoyada por el fortalecimiento de la infraestructura logística y portuaria. México invirtió de manera significativa en puertos y redes de transporte para facilitar el comercio internacional, especialmente con Asia, donde China se consolidó como un importante socio relevante (Clark, 2013).

En 2011, el gobierno mexicano anunció el "Programa Nacional de Infraestructura", orientado a modernizar y ampliar la red portuaria y aeroportuaria del país para mejorar la competitividad internacional (Gobierno de México, 2011). Estas inversiones fueron clave para sostener el crecimiento de las exportaciones, en particular en los sectores automotriz, electrónico y agroalimentario (Dussel Peters, 2017).

Durante este periodo, México también formó parte de negociaciones internacionales cruciales, como la Asociación Transpacífica (TPP) y, posteriormente, el Acuerdo Integral y Progresista de Asociación Transpacífica (CPTPP), firmado en 2018 tras la retirada de Estados Unidos del TPP original (Villegas, 2018). Estos acuerdos reflejaron el intento por ampliar su red comercial hacia los mercados dinámicos de Asia y Oceanía.

En 2020, entró en vigor el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), que reemplazó al TLCAN. Este acuerdo modernizó varias disposiciones, incluyendo nuevas reglas sobre derechos laborales, propiedad intelectual, comercio digital y reglas de origen para la industria automotriz (Villareal & Fergusson, 2020). El T-MEC fue entendido como una respuesta a las demandas de modernización de la economía norteamericana y como un mecanismo para proteger la relación comercial con Estados Unidos en un contexto de crecientes tensiones internacioanles, particularmente entre Estados Unidos y China.

El T-MEC también reforzó las disposiciones sobre la resolución de controversias y las normas laborales, con posibles implicaciones para el sector manufacturero mexicano, históricamente competitivo en costos, pero crecientemente integrado a cadenas de valor regionales (Wilson, 2020).

Bajo la administración de Andrés Manuel López Obrador, la política comercial mexicana ha mantenido un enfoque pragmático, consolidando relaciones con socios tradicionales y explorando oportunidades con nuevos mercados. A pesar de las tensiones comerciales y de los cambios en el entorno global, México ha conservado una posición sólida en términos de exportaciones, sobre todo en sectores estratégicos como el automotriz, electrónico y agrícola (IMF, 2022).

La pandemia de COVID-19, a partir de 2020, impactó severamente el comercio exterior. Las interrupciones en las cadenas de suministro afectaron la producción y la exportación de bienes clave, especialmente en el sector automotriz y de manufacturas (OECD, 2021). La recesión en los principales socios comerciales redujo la demanda externa y profundizó los retos económicos.

Con la reactivación global, la resiliencia de algunas industrias, como la agroalimentaria, favoreció una recuperación gradual. Asimismo, aumento la demanda de productos como dispositivos médicos y electrónicos, compensando parcialmente las caídas en otros rubros (World Bank, 2021).

Hacia adelante, persisten desafíos y oportunidades. Destaca la necesidad de diversificar mercados para reducir la dependencia de Estados Unidos, aún superior al 75% de las exportaciones en años recientes, y fortalecer la con Asia, particularmente con China, India y Japón (López, 2023). La sostenibilidad también ha cobrado relevancia: México ha comenzado a alinear su política comercial con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), buscando equilibrar el crecimiento, medio ambiente y equidad (UNCTAD, 2022).

Entre 1990 y 2021, el comercio exterior de México transitó de la firma del TLCAN a la entrada en vigor del T-MEC y a una mayor vinculación con Asia. Pese a los retos, dependencia de un solo mercado y choques la COVID-19, el país se ha consolidado como una economía exportadora de referencia en América Latina. Su desempeño futuro dependerá la diversificación efectiva, la adaptación a tendencias globales y la inversión sostenida en infraestructura y tecnología.

En este contexto, el presente trabajo tiene como objetivo analizar el nivel de apertura de México en el periodo 1990-2021 mediante un modelo logit aplicado a los patrones de comercio. Esta aproximación permite identificar los factores determinantes de la inserción comercial y evaluar la eficacia de la estrategia de diversificación. Asimismo, se reconoce como limitación la ausencia de variables de control que podrán mejorar la bondad de ajuste del modelo; por ello, se recomienda que investigaciones posteriores incorporen variables económicas (PIB, inversión privada, gasto público), financieras (tipo de cambio) y demográficas (tamaño de mercado).

Finalmente, se plantea actualizar el periodo hacia 2025, dado que los cambios en las negociaciones del T-MEC y la nueva configuración política de América del Norte y América Latina podrían modificar de forma significativa los patrones de comercio y, con ello, los niveles de apertura.

Antecedentes

Desde 1990, México ha experimentado profundos cambios en su estructura productiva y comercial. La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994 marcó un antes y un después en la integración del país al

sistema económico global. A lo largo de más de tres décadas, México transitó de ser una economía cerrada y altamente dependiente del petróleo a convertirse en uno de los principales exportadores de manufacturas, consolidándose en sectores estratégicos como el automotriz, electrónico y agroalimentario. En este estudio, se analizará la evolución de la estructura productiva y comercial, los patrones de especialización y las estrategias utilizadas para enfrentar la competencia internacional desde 1990 hasta 2021.

Antes de 1990, la economía mexicana estaba dominada por el sector primario, en particular por el petróleo y los productos agrícolas. La crisis de la deuda de los años 80 y la insostenibilidad de las políticas de sustitución de importaciones condujeron a la adopción de un enfoque más liberal en la política económica (Thacker, 2000). En la década de 1990, el gobierno implementó reformas estructurales orientadas a la liberalización del comercio y la integración con la economía global.

El sector manufacturero se transformó significativamente tras la entrada en vigor del TLCAN en 1994. El acuerdo facilitó la integración de México a las cadenas globales de valor, especialmente en las industrias automotriz y electrónica (Lederman, Maloney, & Servén, 2005). Ello incrementó la participación del sector secundario en el PIB y favoreció un cambio hacia productos con mayor valor agregado. En torno a 2020-2021, más del 80% de las exportaciones de México correspondían a manufacturas, destacando automóviles, autopartes, dispositivos electrónicos y bienes agroindustriales (OECD, 2021).

Entre los sectores más favorecidos destacó el automotriz. Antes de 1990, la producción se destinaba principalmente al mercado interno; con el TLCAN, México se convirtió en un centro global de fabricación de automóviles y autopartes, exportando principalmente a Estados Unidos y Canadá (Hufbauer & Schott, 2005). En la última década, el país figura entre los principales productores mundiales, con plantas de empresas como General Motors, Ford, Volkswagen y Toyota, apoyado en mano de obra calificada y costos competitivos (Carrillo & García, 2016).

Si bien el TLCAN fue el pilar del comercio exterior, México buscó diversificar mercados para reducir su dependencia de Estados Unidos. Desde el año 2000, se han firmado múltiples acuerdos con la Unión Europea, Japón, y diversos países de América Latina y Asia-Pacífico (Villarreal, 2012). El TLCUEM (2000) abrió oportunidades para manufacturas y agroindustria en un mercado de alto poder

adquisitivo. Posteriormente, la adhesión al CPTPP en 2018 amplió el acceso a mercados de la cuenca del Pacífico, incluyendo a Japón, Australia y Nueva Zelanda (Villegas, 2018). Pese a ello, Estados Unidos continua como el principal destino de exportaciones.

Conforme se profundizó la integración global, cambiaron los patrones de especialización. Las exportaciones manufactureras mexicanas se concentran en bienes intermedios dentro de cadenas globales de valor, particularmente en automotriz y electrónica, abasteciendo piezas y componentes clave para ensambladores internacionales (Gereffi, 2014). Esta especialización ha sido impulsada por la inversión extranjera directa (IED), que fortaleció capacidades productivas y tecnológicas (Dussel Peters, 2017). No obstante, el bajo contenido de tecnología nacional en varios eslabones limita la consolidación de cadenas locales con mayor valor añadido (Clark, 2013).

La competencia internacional, especialmente de China desde inicios de los 2000, ha presionado la estructura comercial mexicana (Gallagher, Moreno-Brid, & Porzecanski, 2008). En respuesta, se han promovido instrumentos como zonas económicas especiales, mejoras logísticas e iniciativas de competitividad, con resultados heterogéneos.

Asimismo, se han implementado políticas para fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico, con desempeños diferenciados por sector: automotriz y aeroespacial muestran avances en la adopción de tecnológica, mientras que textiles y el calzado enfrentan mayor presión competitiva de Asia (Chiquiar & Ramos-Francia, 2009).

En 2020, el TLCAN fue sustituido por el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), que actualizó disciplinas en propiedad intelectual, comercio digital, normas laborales y reglas de origen automotrices (Villareal & Fergusson, 2020). La mayor exigencia en materia laboral, incluidos criterios salariales, busca acotar brechas entre socios; su efecto neto sobre la competitividad mexicana depende de factores como la productividad, el contenido regional y la integración en cadenas de valor (Wilson, 2020).

La pandemia de COVID-19 impactó la estructura productiva y comercial: se interrupieron cadenas de suministro y cayó la demanda externa (World Bank, 2021). Sectores automotriz y manufacturero registraron retrocesos, en tanto que el agroalimentario mostró mayor resiliencia. La demanda de electrónicos y

disposotovos médicos repunto, beneficiando a México, y se aceleró la adopción del comercio digital (OECD, 2021).

Hacia adelante, la diversificación de mercados es clave para reducir la dependencia de Estados Unidos, y la profundizar vínculos Asia y Europa (López, 2023). La innovación y el desarrollo tecnológico serán determinantes para sostener la competitividad. En síntesis, desde 1990 la apertura y los acuerdos como el TLCAN y el T-MEC transformaron a México en potencia manufacturera y exportadora. Persisten desafíos, competencia internacional, dependencia de un solo mercado, pero la resiliencia mostrada sugiere capacidad de adaptación. Este estudio se suma a la literatura al emplear el modelo logit para analizar determinantes de patrones de comercio en 1990-2021, un enfoque aún poco explorado en este campo.

Revisión de la literatura

Apertura Comercial

El análisis de los niveles de apertura económica de un país es esencial para entender su integración en la economía global y su participación en el comercio internacional. La apertura económica se refiere a la medida en que una economía permite el libre intercambio de bienes, servicios y capitales con el resto del mundo. Un país con un alto nivel de apertura se caracteriza por una elevada participación de las exportaciones e importaciones en su Producto Interno Bruto (PIB), mientras que una economía cerrada tiene un menor grado de intercambio.

El concepto ha sido discutido ampliamente en la literatura. Tradicionalmente, se define como el grado en que un país está integrado en los mercados internacionales a través del comercio exterior y los flujos de capital. Balassa (1965) introduce "apertura comercial" como la proporción del comercio (exportaciones e importaciones) sobre el PIB, medida ampliamente empleada en estudios empíricos. Según Krueger (1997), una economía abierta está más expuesta a las fluctuaciones globales y a innovaciones tecnológicas, lo que le facilita el aprovechamiento de ventajas comparativas, pero también incrementa la competencia internacional y la vulnerabilidad ante crisis externas.

El nivel de apertura comercial (trade openness) suele entenderse como la intensidad de las transacciones internacionales en relación la economía doméstica. La medida más difundida es el coeficiente que resume la participación de las exportaciones e importaciones en la producción nacional (Gräbner et al., 2018).

No obstante, trabajos recientes insisten en incorporar otras dimensiones: aranceles aplicados, barreras regulatorias e integración en acuerdos comerciales, entre otras.

Desde la teoría económica tradicional y la nueva teoría del comercio, la apertura comercial puede mejorar la asignación de recursos (especialización según ventaja comparativa), permitir economías de escala, difundir conocimiento y tecnología (spillovers) y aumentar la competencia, elevando la productividad agregada (Edwards, 1997; Baldwin, 2003).

Ahora bien, la relación no es automática: la apertura puede implicar reacomodos sectoriales con pérdidas de empleo en ramas menos competitivas, mayores vulnerabilidades externas y presiones distributivas adversas. Por ello, la evidencia empírica busca identificar signo y magnitud de la relación entre apertura y crecimiento/productividad, controlando por endogeneidad y heterogeneidad entre países.

En esta línea, Edwards (1997) muestra que los resultados varían según la medida de apertura y el periodo; con mejores datos y especificaciones, la evidencia tiende a ser positiva para productividad y producto, especialmente en entornos macroeconómicos e institucionales sólidos. Sin embargo, la robustez no es universal y depende del contexto y de la medición. Además, la evidencia econométrica (paneles, control por endogeneidad) indica que los acuerdos de libre comercio incrementan el comercio bilateral entre países firmantes a mediano plazo. Baier y Bergstrand (2007) encuentran efectos significativos cuando se controla la endogeneidad de la política comercial, lo que sugiere que FTAs y reducciones arancelarias alteran la "apertura de jure" y, con ello, la actividad comercial.

Finalmente, la bibliografía metodológica advierte sobre la imperfecta comparabilidad del coeficiente comercio/PIB (Gräbner et al., 2018) y propone que mitiguen sesgos por tamaño, composición sectorial o concentración de socios, como indicadores de diversificación de mercados o medidas de 'residual openness' tras controlar por tamaño geográfico. Ver (Duernecker, 2022).

México y su apertura Comercial desde los noventas

Desde 1990, México ha experimentado una serie de transformaciones relevantes en su estructura económica y comercial, impulsadas por la apertura al comercio internacional y la firma de acuerdos clave, como TLCAN (hoy T-MEC). Estos

cambios modificaron los patrones de especialización y la integración del país en la economía global. La literatura revisada, en inglés y español, aborda la evolución de los patrones comerciales de México, su especialización sectorial y las dinámicas productivas que han definido su economía desde 1990 hasta 2021.

La firma del TLCAN en 1994 representó un hito en la historia comercial de México. Numerosos estudios han explorado su impacto en exportaciones, competitividad y comercio exterior país. Lederman, Maloney, y Servén (2005) argumentan que el TLCAN amplío el acceso al mercado estadounidense y consolidaó a México como exportador de manufacturas, en particular, sector automotriz y electrónico. A partir de este acuerdo, México se insertó en cadenas globales de valor, volviéndose un socio estratégico de empresas multinacionales.

Villarreal (2012) señala que el TLCAN no solo redujo las barreras arancelarias, sino que también promovió la IED, fortaleciendo la infraestructura industrial y la especialización en sectores con ventajas comparativas, como el automotriz. No obstante, Dussel Peters (2017) advierte que los beneficios no fueron homogéneo: el norte y el centro captaron más ganancias que el sur, más dependiente del agro.

Con el T-MEC (2020), se actualizaron disciplinas comerciales en normas laborales, el comercio digital y la propiedad intelectual. Villarreal y Fergusson (2020) destacan nuevas reglas, como los requisitos salariales en automotriz, destinadas a mayor equidad, aunque potencialmente elevan costos de producción y presionan la competitividad frente a economías emergentes.

En cuanto a especialización, México ha consolidado un perfil manufacturero en automotriz, electrónica y agroindustria (Gallagher, Moreno-Brid, & Porzecanski, 2008). Este patrón refleja una inserción en las cadenas globales de valor, con producción de bienes intermedios y finales exportados principalmente a los Estados Unidos. La industria automotriz, en particular, transitó de un enfoque domestico a un rol exportador de primer orden Carrillo y García (2016), articulando cadenas proveedoras de pymes. El sector electrónico también mostró dinamismo en su inserción global Gereffi (2014), con especialización en televisores, computadoras y otros dispositivos destinados, en gran medida, a la exportación.

Aún así, persisten límites. Clark (2013) subraya la dependencia de productos de menor contenido tecnológico, lo que acota la escalada hacia segmentos de mayor valor. Dussel Peters (2017) documenta que, pese a la IED, el contenido nacional en varios eslabones sigue siendo reducido, lo que atenúa los encadenamientos locales.

La competencia China ha sido un reto central. Desde su ingreso a la OMC (2001), la reasignación de producción hacia ese país presiono a segmentos manufactureros mexicanos de bajo costo Gallagher et al. (2008). En respuesta, México ha buscado diversificar mercados (UE, Japón, AL y CPTPP) y mejorar logística y competitividad, con resultados heterogéneos (Villarreal, 2012; Villegas, 2018).

El sector manufacturero concentra más del 80% de las exportaciones totales del país. Sin embargo, su desempeño es disipar: automotriz, y aeroespacial presentan mayor sofisticación, mientras que textiles y calzado enfrentan competencia asiática (Chiquiar & Ramos-Francia, 2009). En paralelo, la agroindustria expandió envíos, aguacate, tomate, frutas, hacia Estados Unidos y Canadá Hufbauer y Schott (2005), aunque el agro aún padece rezagos en infraestructura y tecnología (Gereffi, 2014) y vulnerabilidad por concentración de productos y regiones.

La COVID-19 interrumpió cadenas de suministro y deprimió la demanda externa; la manufactura, en especial automotriz, resintió caídas (World Bank, 2021). Sectores agroindustriales y actividades digitales mostraron mayor resiliencia (OECD, 2021; López, 2023). Hacia adelante, la diversificación de mercados, la innovación y la sostenibilidad se perfilan como ejes para fortalecer la competitividad mexicana (UNCTAD).

En suma, la literatura documenta una transformación profunda de la estructura productiva y comercial de México desde 1990, impulsada por la apertura y la inserción en CGV. Si bien existen avances claros en manufacturas y agroindustria, persisten desafíos, dependencia de un mercado, bajo contenido tecnológico en varios segmentos. Este artículo contribuye al campo al emplear un modelo logit para

Metodología

Para evaluar y medir los niveles de apertura económica, existen varias metodologías basadas en información de exportaciones e importaciones. Este estudio se centra en la descripción detallada de una metodología específica para analizar los niveles de apertura económica, utilizando indicadores clave derivados de las exportaciones e importaciones.

En este sentido, la apertura económica no solo se mide a través de los flujos comerciales, sino también considerando las políticas que facilitan o restringen estos intercambios, como los aranceles, las cuotas y las barreras no arancelarias. De tal manera que el enfoque principal estará en los niveles de apertura basados

en los flujos de exportación e importación, aunque se reconocerán las limitaciones de un análisis que no considere de manera exhaustiva otros aspectos como la liberalización financiera o la movilidad de factores de producción.

Razón de apertura

La razón de apertura, también conocida como el índice de apertura comercial, es uno de los indicadores más sencillos y directos para evaluar el grado de apertura de una economía. Se calcula dividiendo la diferencia entre exportaciones e importaciones respecto de su suma (el valor total del comercio), tal como se muestra en la siguiente expresión:

Nivel de Apertura del País A=1-absXA-MAXA+MA, t=1993,,2021

Este índice acotado entre 0 y 1, donde X son Exportaciones y M importaciones del país A, y proporciona una medida del tamaño del sector externo en relación a la actividad comercial total. Un valor cercano a uno indica una economía altamente integrada en el comercio internacional, mientras que un valor bajo sugiere una economía más cerrada. Sin embargo, este indicador no refleja completamente la estructura de los flujos comerciales, ni la diversidad o concentración de los productos y mercados con los que un país comercia (Rodríguez & Rodrik, 2000).

Los datos

Los datos para México en el periodo de 1993-2021 provienen del Banco de México que Proporciona datos sobre los flujos comerciales.

Modelo propuesto

El análisis de series temporales permite observar la evolución de los niveles de apertura de un país a lo largo del tiempo. Esto implica calcular las razones de apertura para cada año disponible, y luego analizar las tendencias. Por ejemplo, un aumento constante en la razón de apertura podría sugerir que el país está profundizando su integración en la economía global.

Para realizar este análisis, se utiliza un modelo Logit (Cameron & Treverdi, 2013), basado en la siguiente especificación econométrica en series de tiempo:

Patron de Aperturat=B0+B1Nivel de Aperturat+et

Donde el patrón de apertura está definido como una tendencia temporal a la apertura comercial, para este Patrón se determina el periodo de 1993 a 2001 como el periodo de integración a la economía (0) y el periodo 2002 a 2021 como el

periodo de maduración de la integración, definido como patrón de apertura. El nivel de apertura simplemente está definido como una razón de apertura.

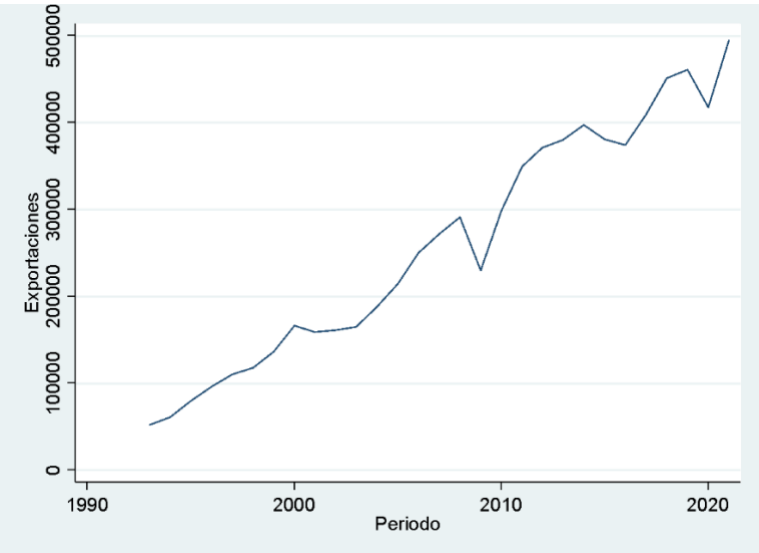
Resultados

Análisis Descriptivo del Comercio Exterior de México

Desde 1993, México ha transformado sus patrones de exportación e importación, impulsado por su integración a la economía global mediante el TLCAN, hoy T-MEC, y su participación en diversas iniciativas de comercio regional e internacional. Estos cambios inciden en la estructura productiva del país, así como en la competitividad de sus sectores económicos. A continuación, se presenta un análisis detallado de las exportaciones e importaciones de México desde 1993 hasta 2021, destacando los patrones comerciales, los sectores productivos involucrados y los factores económicos que han moldeado estas dinámicas.

El (1994), marcó un punto de inflexión en las exportaciones de México. Este acuerdo permitió la reducción de barreras comerciales entre México, Estados Unidos y Canadá, fomentando un rápido aumento en las exportaciones mexicanas. Antes de la firma del TLCAN, México exportaba principalmente petróleo y productos agrícolas. Sin embargo, a partir de 1994, las exportaciones manufactureras comenzaron a ganar mayor protagonismo, especialmente en el sector automotriz, electrónico y de maquiladoras.

Figura 1. Exportaciones de México en Millones de dólares (1993-2021)



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de México

Durante este período, las exportaciones mexicanas crecieron a un ritmo impresionante, pasando de $51.9 mil millones de dólares en 1993 a más de $166 mil millones en 2000 (Banco de México, 2021). La mayor parte de estas exportaciones se dirigieron a Estados Unidos, que se consolidó como el principal socio comercial de México. Los productos manufacturados representaron alrededor del 80% de las exportaciones totales para el año 2000, destacando la importancia del sector industrial en la economía mexicana.

En la década de 2000, las exportaciones mexicanas continuaron creciendo, aunque a un ritmo más moderado. Durante este período, México diversificó su base exportadora y amplió sus acuerdos comerciales con otros países. En 2000, México firmó el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea, lo que permitió aumentar las exportaciones a ese mercado. Sin embargo, Estados Unidos siguió siendo el destino de la mayoría de las exportaciones mexicanas.

Entre 2001 y 2007, las exportaciones crecieron a un promedio anual del 7%, alcanzando $272 mil millones de dólares en 2007 (Banco de México, 2021). Este aumento estuvo impulsado principalmente por la expansión del sector manufacturero, que continuó ganando terreno en comparación con las exportaciones de petróleo que, aunque seguían siendo importantes, perdieron protagonismo en términos relativos.

Uno de los sectores más dinámicos durante este período fue el automotriz, que se benefició de las inversiones de empresas globales que establecieron plantas de producción en México. Además, las exportaciones de productos electrónicos, como televisores y computadoras, experimentaron un crecimiento notable, consolidando a México como un exportador clave de productos de alta tecnología en América Latina.

La crisis financiera mundial de 2008 tuvo un impacto severo en el comercio internacional, y México no fue la excepción. Las exportaciones mexicanas cayeron abruptamente en 2009, pasando de $291 mil millones en 2008 a $230 mil millones en 2009 (Banco de México, 2021). Esta caída se debió en gran parte a la contracción de la demanda en Estados Unidos, que fue el epicentro de la crisis y el principal socio comercial de México.

Sin embargo, a partir de 2010, las exportaciones comenzaron a recuperarse. Entre 2010 y 2014, las exportaciones mexicanas crecieron nuevamente, alcanzando los $397 mil millones en 2014 (Banco de México, 2021). Este crecimiento fue impulsado por la recuperación de la economía estadounidense y la creciente demanda de

productos manufacturados, especialmente automóviles y electrónicos. La industria automotriz fue un motor clave de esta recuperación, con empresas como General Motors, Ford, y Volkswagen incrementando su producción y exportación desde México.

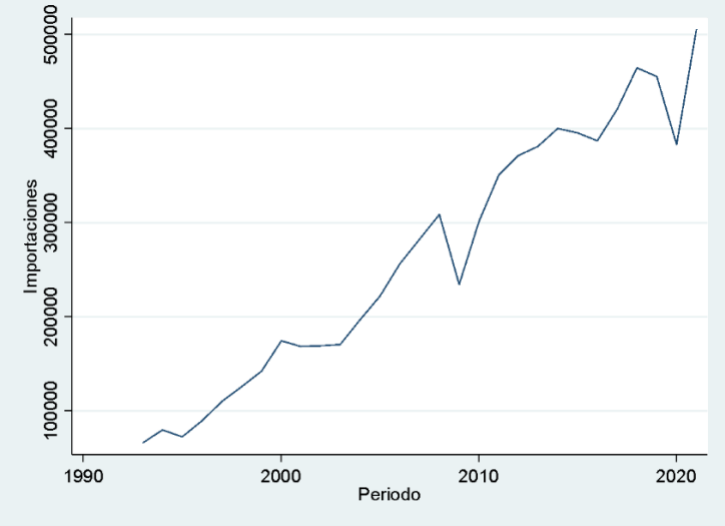
En los últimos años, México ha seguido diversificando su base exportadora, aunque Estados Unidos sigue siendo su principal mercado. En 2017, el 80% de las exportaciones mexicanas estaban destinadas a Estados Unidos, una cifra que ha disminuido ligeramente en comparación con años anteriores, debido a los esfuerzos por diversificar hacia otros mercados como Asia y Europa (INEGI, 2021).

En 2020, la pandemia de COVID-19 provocó una disminución temporal en las exportaciones mexicanas, que cayeron un 10.5% respecto al año anterior, alcanzando $416 mil millones de dólares (Banco de México, 2021). No obstante, en 2021, las exportaciones se recuperaron rápidamente, superando los niveles pre-pandemia.

Con la entrada en vigor del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) en 2020, se espera que las exportaciones mexicanas continúen creciendo en los próximos años, impulsadas por un marco regulatorio más moderno y acuerdos que promuevan la competitividad en sectores como la tecnología, el comercio digital y la energía.

El TLCAN no solo facilitó el aumento de las exportaciones mexicanas, sino que también impulsó un incremento significativo en las importaciones. A medida que México se integraba más profundamente en las cadenas de suministro globales, las importaciones de insumos intermedios, maquinaria y tecnología aumentaron para satisfacer las demandas de la creciente industria manufacturera.

Figura 2. Importaciones de México en Millones de dólares (1993-2021)



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de México

Entre 1993 y 2000, las importaciones mexicanas crecieron rápidamente, pasando de $55 mil millones en 1993 a $174 mil millones en 2000 (Banco de México, 2021). Los principales productos importados durante este período incluyeron maquinaria, equipo de transporte y productos electrónicos, muchos de los cuales eran utilizados como insumos en la industria manufacturera para producir bienes destinados a la exportación. Estados Unidos fue la principal fuente de importaciones, suministrando más del 70% de los bienes importados en México durante este período.

Durante la década de 2000, México continuó diversificando sus importaciones. Si bien Estados Unidos siguió siendo el principal proveedor de bienes importados, otros países comenzaron a ganar protagonismo, como China, Japón y Alemania. La creciente participación de China en el comercio mundial, especialmente después de su ingreso a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001, tuvo un impacto significativo en las importaciones mexicanas, ya que productos manufacturados y electrónicos chinos se volvieron cada vez más accesibles y competitivos en precio.

En 2007, las importaciones mexicanas alcanzaron los $283 mil millones, lo que reflejó un crecimiento constante en la demanda de bienes intermedios y productos de consumo (Banco de México, 2021). Durante este período, las importaciones de maquinaria y equipo representaron una gran parte de las importaciones totales,

reflejando la creciente necesidad de modernización tecnológica en la industria mexicana.

La crisis financiera de 2008 también afectó gravemente las importaciones mexicanas. En 2009, las importaciones cayeron un 24%, pasando de $310 mil millones en 2008 a $236 mil millones en 2009 (Banco de México, 2021). Esta contracción se debió a la caída en la demanda interna y la desaceleración económica global, que afectó tanto a la producción como al consumo.

Sin embargo, a partir de 2010, las importaciones comenzaron a recuperarse, impulsadas por la reactivación de la economía estadounidense y la creciente demanda interna en México. Entre 2010 y 2014, las importaciones mexicanas crecieron a un ritmo promedio anual del 6%, alcanzando los $400 mil millones en 2014 (Banco de México, 2021). Durante este período, las importaciones de bienes intermedios siguieron siendo predominantes, especialmente en la industria automotriz y electrónica.

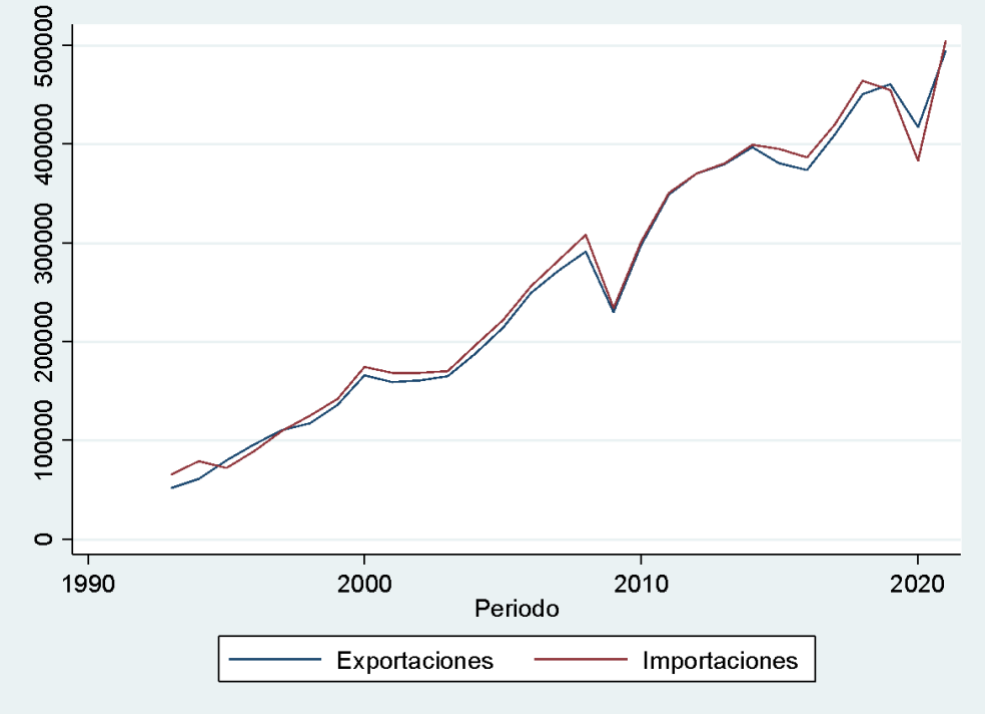
En los últimos años, las importaciones de México se han mantenido en niveles elevados, reflejando la interdependencia de la economía mexicana con el comercio internacional. En 2018, las importaciones alcanzaron un máximo histórico de $464 mil millones, antes de experimentar una leve caída en 2019 debido a la desaceleración de la economía global y la incertidumbre en torno a las renegociaciones del TLCAN (Banco de México, 2021).

En 2020, la pandemia de COVID-19 tuvo un impacto negativo en las importaciones mexicanas, que cayeron un 15% en comparación con el año anterior, alcanzando $394 mil millones (Banco de México, 2021). Las restricciones a la movilidad, la disrupción de las cadenas de suministro globales y la caída en la demanda interna fueron los principales factores detrás de esta disminución. Sin embargo, al igual que con las exportaciones, las importaciones mexicanas mostraron una rápida recuperación en 2021, impulsadas por la reactivación de la economía global y el aumento de la demanda de bienes de consumo e insumos industriales.

Uno de los patrones más destacados en el comercio exterior de México desde 1993 es su creciente integración en las cadenas globales de valor, especialmente en los sectores automotriz, electrónico y de maquinaria. Esta integración ha sido facilitada por acuerdos comerciales como el TLCAN y el T-MEC, que han permitido a México convertirse en un nodo clave en la producción global de bienes manufacturados. Las exportaciones mexicanas, especialmente las de manufacturas, dependen en gran medida de las importaciones de insumos

intermedios, lo que refleja una fuerte interconexión entre las exportaciones e importaciones.

Figura 3. Comercio Exterior de México en Millones de dólares (1993-2021)



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de México

A lo largo de los últimos 30 años, México ha logrado diversificar tanto sus mercados de exportación como su base de productos exportados. Si bien Estados Unidos sigue siendo el principal socio comercial, otros mercados como Canadá, la Unión Europea y Asia han ganado importancia. Asimismo, el país ha diversificado su oferta exportadora, pasando de una economía dependiente del petróleo a una centrada en la manufactura avanzada.

A lo largo de este período, México ha demostrado ser vulnerable a las crisis externas, como la crisis financiera de 2008 y la pandemia de COVID-19 en 2020. Estas crisis han provocado caídas significativas tanto en las exportaciones como en las importaciones, lo que subraya la dependencia de México de la economía global y la importancia de políticas comerciales flexibles y adaptativas para mitigar estos efectos.

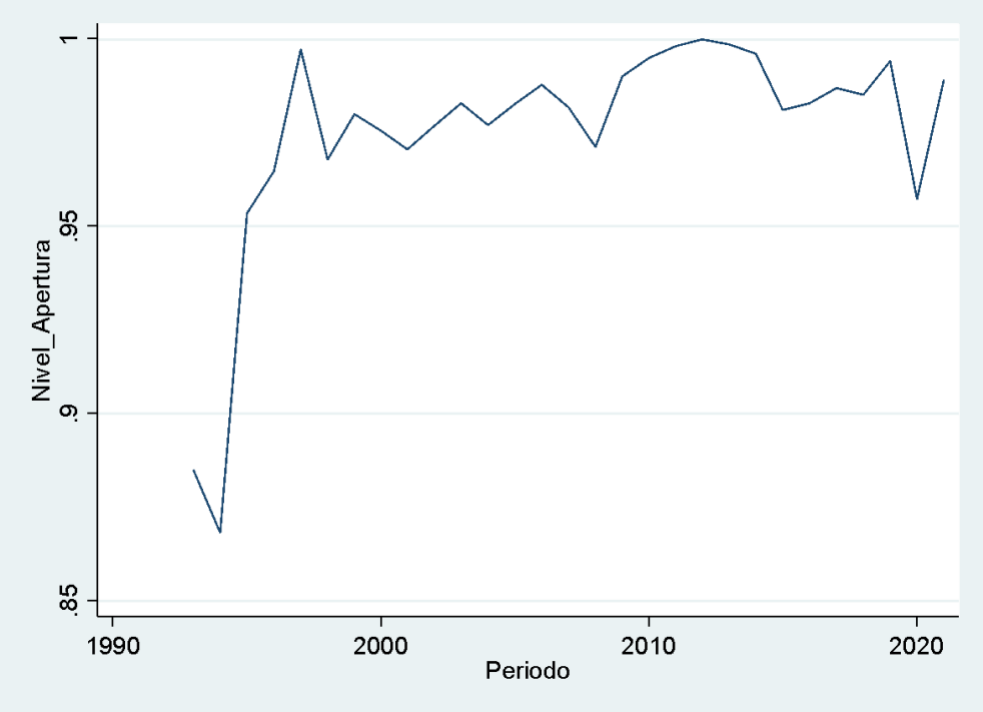
En conjunto, 1993-2021 exhibe una expansión y reconfiguración del comercio exterior mexicano: mayor integración a CGV, diversificación gradual y liderazgo

manufacturero. Persisten, sin embargo, la alta dependencia de Estados Unidos y la vulnerabilidad cíclica, por lo que la combinación de diversificación, innovación y mejora de competitividad será clave para sostener el desempeño.

Análisis del nivel de apertura de México

La apertura comercial de México desde 1993 hasta 2021 ha sido un proceso gradual y sostenido, marcado por la liberalización de su economía y la firma de múltiples acuerdos comerciales. Este periodo ha visto la consolidación de México como un actor clave en el comercio internacional, en particular con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994 y su sucesor, el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) en 2020. A través de este proceso, México ha pasado de ser una economía cerrada y dependiente de las exportaciones de petróleo a una economía diversificada, con un sector manufacturero fuerte y orientado a la exportación. En este ensayo se analizará la evolución de la apertura comercial de México, los factores que la impulsaron, y los impactos sobre la economía y la estructura productiva del país.

Figura 4. Índice de Nivel de Apertura (1993-2021)



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de México

Antes de la década de 1990, México mantenía una política comercial proteccionista, con altos aranceles y barreras no arancelarias que limitaban el comercio exterior. Sin embargo, tras la crisis de la deuda de la década de 1980 y el reconocimiento de la necesidad de modernizar la economía, el gobierno mexicano comenzó a liberalizar su comercio en el marco de las reformas neoliberales. Estas reformas tuvieron su mayor impulso con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, que fue el pilar central de la apertura comercial del país.

El TLCAN marcó un hito en la política comercial mexicana, ya que eliminó progresivamente los aranceles y otras barreras al comercio entre México, Estados Unidos y Canadá. Este acuerdo convirtió a México en un destino atractivo para la inversión extranjera directa (IED), especialmente en los sectores manufacturero y automotriz. Además, permitió el acceso preferencial al mayor mercado del mundo: Estados Unidos. Desde la entrada en vigor del TLCAN, el comercio exterior mexicano ha crecido a tasas exponenciales, consolidándose como uno de los principales motores del crecimiento económico del país.

El impacto del TLCAN sobre la apertura comercial fue inmediato. Para 1994, el comercio total (exportaciones e importaciones) de México representaba alrededor del 37% del Producto Interno Bruto (PIB), mientras que en 2000 esta cifra había aumentado al 58% (Banco Mundial, 2021). Este aumento fue impulsado principalmente por el crecimiento de las exportaciones manufactureras, que pasaron a representar el 80% de las exportaciones totales en el año 2000.

La década posterior a la firma del TLCAN estuvo marcada por la consolidación de la apertura comercial de México y la expansión de su red de acuerdos comerciales. México buscó diversificar sus mercados, firmando acuerdos con la Unión Europea (2000), Japón (2005), y varios países latinoamericanos. En total, México se convirtió en uno de los países con más acuerdos comerciales en el mundo, estableciendo relaciones preferenciales con 50 países mediante 12 tratados de libre comercio (Secretaría de Economía, 2020).

Durante este periodo, la economía mexicana experimentó un importante crecimiento en las exportaciones, particularmente en sectores clave como el automotriz, electrónico y de maquinaria. Las maquiladoras, plantas manufactureras orientadas a la exportación, jugaron un papel crucial en este proceso. A medida que las empresas estadounidenses y de otras partes del mundo buscaban reducir costos, México se convirtió en un destino atractivo debido a su

cercanía con Estados Unidos, su mano de obra competitiva y los beneficios del TLCAN.

A nivel sectorial, la apertura comercial permitió la reestructuración de la economía mexicana hacia sectores de mayor valor agregado. Por ejemplo, la industria automotriz se consolidó como uno de los pilares de las exportaciones mexicanas, con empresas como General Motors, Ford y Volkswagen estableciendo plantas en el país. En 2006, las exportaciones automotrices representaban aproximadamente el 20% de las exportaciones totales de México (INEGI, 2021).

Sin embargo, la apertura comercial también tuvo sus desafíos. El rápido crecimiento de las importaciones afectó a algunos sectores tradicionales que no lograron adaptarse a la competencia internacional, como el sector agrícola. Muchos pequeños agricultores enfrentaron dificultades para competir con productos agrícolas estadounidenses subsidiados, lo que llevó a una migración rural significativa hacia las ciudades y hacia Estados Unidos.

La crisis financiera mundial de 2008 representó un obstáculo significativo para el comercio exterior de México. La fuerte recesión en Estados Unidos, su principal socio comercial, tuvo un impacto negativo inmediato en las exportaciones mexicanas. En 2009, las exportaciones mexicanas cayeron un 21%, mientras que las importaciones disminuyeron un 24% (Banco de México, 2021). Esta caída se debió principalmente a la contracción de la demanda en Estados Unidos y a la disminución de la actividad económica global.

A pesar de la severidad de la crisis, la apertura comercial de México no se vio afectada de manera estructural. Al contrario, la economía mexicana demostró resiliencia, y a partir de 2010 las exportaciones comenzaron a recuperarse. Entre 2010 y 2013, las exportaciones crecieron a una tasa promedio anual del 8%, impulsadas por la recuperación de la economía estadounidense y la expansión de la demanda de productos manufacturados, especialmente automóviles y electrónicos.

Durante este período, México también comenzó a explorar nuevas oportunidades de comercio y diversificación de mercados. La creciente importancia de Asia en la economía global motivó al gobierno mexicano a buscar mayores vínculos comerciales con la región, en particular con China. Aunque la relación comercial con China fue inicialmente desafiante debido al desequilibrio en la balanza comercial, México comenzó a importar bienes de alta tecnología, lo que complementó sus necesidades industriales.

A medida que México avanzaba hacia la segunda mitad de la década de 2010, surgieron nuevos desafíos en el ámbito del comercio exterior. Las renegociaciones del TLCAN, que comenzaron en 2017 bajo la administración del presidente estadounidense Donald Trump, generaron incertidumbre sobre el futuro del comercio entre los tres países de América del Norte. Trump criticó fuertemente el TLCAN, argumentando que era perjudicial para los trabajadores estadounidenses, lo que llevó a tensas negociaciones.

En 2020, el TLCAN fue reemplazado por el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), que mantuvo muchos de los principios fundamentales del TLCAN, pero introdujo modificaciones clave en áreas como las reglas de origen en la industria automotriz, la protección de la propiedad intelectual y el comercio digital. El T-MEC modernizó las relaciones comerciales entre los tres países y reforzó el compromiso de México con la apertura comercial y la integración regional.

El T-MEC también trajo consigo beneficios adicionales para la economía mexicana. Las nuevas disposiciones sobre las reglas de origen en la industria automotriz favorecieron a México, que se benefició de la creciente demanda de automóviles producidos bajo las nuevas normas. Además, la mayor protección a los derechos laborales en el T-MEC ayudó a fortalecer la competitividad del sector manufacturero mexicano.

A pesar de estos avances, la pandemia de COVID-19 en 2020 planteó nuevos desafíos para la apertura comercial de México. El comercio global se desaceleró drásticamente debido a las restricciones impuestas por la pandemia, y tanto las exportaciones como las importaciones mexicanas cayeron. Sin embargo, en 2021, el comercio exterior de México comenzó a recuperarse, impulsado por la reactivación de la demanda en Estados Unidos y la recuperación de las cadenas de suministro globales.

El proceso de apertura comercial de México desde 1993 hasta 2021 ha tenido un impacto profundo en la economía del país. Entre los efectos más notables se encuentran:

Crecimiento económico: La apertura comercial ha sido uno de los principales motores del crecimiento económico de México. Las exportaciones, en particular, han desempeñado un papel crucial en la expansión del PIB, especialmente en los sectores manufactureros. Entre 1994 y 2021, el comercio exterior como porcentaje

del PIB aumentó de manera significativa, alcanzando más del 75% en algunos años (Banco Mundial, 2021).

Diversificación productiva: La apertura comercial permitió a México diversificar su base productiva, pasando de una economía dependiente del petróleo y la agricultura a una economía con una fuerte presencia en el sector manufacturero. El sector automotriz, electrónico y de maquinaria se consolidaron como pilares del comercio exterior mexicano.

Competitividad y modernización: La integración en las cadenas globales de valor incentivó la modernización de la industria mexicana. Las empresas mexicanas, en particular las maquiladoras, adoptaron nuevas tecnologías y prácticas de gestión para cumplir con los estándares internacionales y competir en los mercados globales.

Dependencia de Estados Unidos: A pesar de los esfuerzos por diversificar sus mercados de exportación, México sigue siendo altamente dependiente de Estados Unidos. En 2021, más del 75% de las exportaciones mexicanas se dirigían a Estados Unidos (INEGI, 2021). Esta dependencia ha expuesto a México a los vaivenes de la economía estadounidense y a los riesgos de cambios en las políticas comerciales de ese país.

Desde 1993 hasta 2021, la apertura comercial de México ha transformado su economía, convirtiendo al país en un actor clave en el comercio global y en uno de los principales exportadores de manufacturas a nivel mundial. Aunque ha habido desafíos, como la dependencia de Estados Unidos y la vulnerabilidad a las crisis externas, la liberalización comercial ha generado importantes beneficios para México, impulsando el crecimiento económico, la modernización industrial y la diversificación de su base productiva.

Resultados de la estimación

A continuación, se presentan los resultados sobre el modelo Logit (resultados en Stata 17) en cuanto al Patrón de Apertura Comercial:

Tabla 1. Estimación del Modelo Logit (momios logísticos)

PATRÓN COMERCIAL	ESTIMACIÓN	ERROR ESTÁNDAR	P-VALUE
NIVEL DE APERTURA	96.4625	45.36461	0.033
CONSTANTE	-93.4461	44.36168	0.035

N	29
PSEUDO R2	.3060
L (1 GDL)	10.99
P-VALUE	0.0009

Fuente: elaboración propia

Se puede observar la relación positiva entre el nivel de apertura y el Patrón Comercial, derivado de la actividad comercial altamente dinámica traducida en un creciente nivel de apertura en el periodo posterior al año 2000, es decir, el periodo 2001-2021 el nivel de apertura es superior respecto al periodo de 1993-2000. Los coeficientes están en unidades de momios logísticos, y puede verse que la magnitud del coeficiente asociado a nivel de apertura da evidencia del efecto de la intensidad del volumen comercial en el periodo de 2001-2021 respecto al base, favoreciendo crecientemente la apertura comercial de México. También podemos determinar que dicho coeficiente es estadísticamente significativo, lo que nos permite validar la hipótesis de este trabajo.

Cabe mencionar que el ajuste del modelo simple es significativo, tal como lo sugiere la Chi2 de Pearson para el Modelo Logit:

Tabla 2. Bondad de Ajuste del Modelo (Pearson Test)

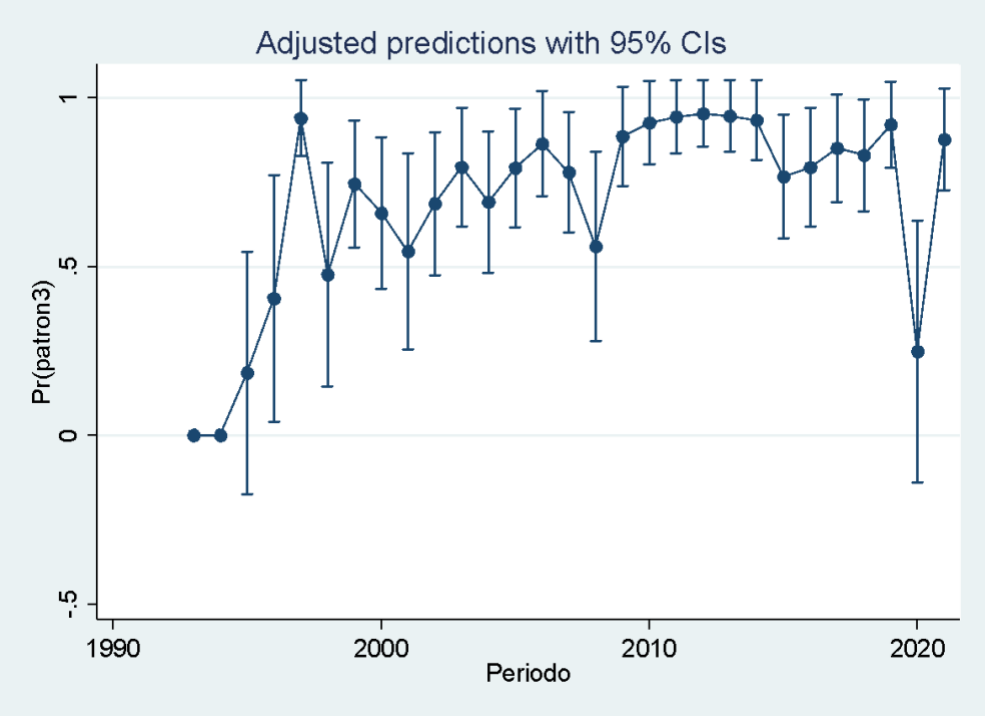
INDICADOR	**PATRÓN COMERCIAL**
N	29
NÚMERO DE COVARIANZAS ANALIZADAS	29
PEARSON (27)	30.69
P-VALUE	0.2842

Fuente: elaboración propia

En este caso, como puede verse en el Cuadro 2, la hipótesis nula no se puede rechazar al nivel de significancia de .2842, por lo que la hipótesis sobre el ajuste de las variables a una especificación Logit es válido para la especificación propuesta.

A continuación, se presentan los resultados del Patrón de Apertura Comercial, las cuales son simplemente las probabilidades ajustadas del Modelo Logit:

Figura 5. Cálculo de Probabilidades del Patrón de Apertura (margins) en el periodo 1993-2021



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de México

Como puede visualizarse el Patrón de Apertura Comercial es cambiante durante el periodo, fuertemente impulsado por el TLCAN, pero reducido durante la pandemia del 2020 y con una inercia considerablemente al alza durante todo el periodo de estudio, pero además con una elevada significancia estadística a partir del 1996, año donde se consolida la presencia de México en el comercio internacional. También hay que considerar que, si bien las probabilidades están entre 0 y 1, los intervalos de confianza, en ciertos casos exceden el rango de la definición de probabilidad, por lo que se debe entender que en estos casos la estimación de las probabilidades no es estadísticamente significativa, con lo cual podemos determinar que para ciertos años la hipótesis del patrón de comercial no es válida, aunque de manera general si lo es, tal como se ha mostrado anteriormente.

CONCLUSIONES

Este estudio examina la apertura comercial de México entre 1993 y 2021 utilizando un modelo logit que distingue dos fases, integración (1993-2010) y maduración

(2011-2021, basándose en un índice de apertura derivado de los datos de exportación e importación. El análisis muestra una relación positiva y estadísticamente significativa entre los niveles de apertura y la probabilidad de pertenecer a la fase de maduración. Los resultados son consistentes con los principales eventos macroeconómicos del período, en particular las de 2009 y 2020 y sus recuperaciones.

México pasó de un perfil de exportación primario a uno manufacturero, caracterizado por una participación destacad en las cadenas de valor, en particular en las industrias automotriz y electrónica. No obstante, los destinos de las exportaciones siguen estando muy concentrados en Estados Unidos como principal mercado. Los esfuerzos por diversificar las exportaciones hacia Europa y Asia han avanzado lentamente.

El análisis arroja dos implicaciones políticas principales. En primer lugar, la diversificación sostenida y mejorada de los mercados y los productos, incluidas las estrategias de nearshoring que aumentan el contenido nacional, es esencial mitigar la vulnerabilidad a las perturbaciones externas. En segundo lugar, el avance tecnológico y la expansión de las redes de proveedores locales son necesarios para traducir la apertura comercial en un aumento del valor añadido y la productividad nacionales.

Este estudio podemos destacar algunas limitaciones. En primer lugar, el índice de apertura se aproxima a un valor de uno cuando las exportaciones y las importaciones son de magnitud similar, lo que indica que mide la simetría relativa en lugar del volumen comercial absoluto. En segundo lugar, la clasificación temporal de las fases se determina de forma exógena (por los autores). Las investigaciones futuras deberían comparar métricas de apertura alternativas, como las ratios de comercio respecto al PIB, los tipos arancelarios efectivos y las barreras no arancelarias, para comprender mejor la relación entre la apertura y el crecimiento económico.

REFERENCIAS

Arndt, C., & Kierzkowski, H. (2001). *Fragmentation: New production patterns in the world economy*. Oxford University Press.

Audley, J. J., Papademetriou, D. G., Polaski, S., & Vaughan, S. (2004). *NAFTA's promise and reality: Lessons from Mexico for the Hemisphere*. Carnegie Endowment for International Peace.

Avendaño, R., & Lee, K. H. (2020). Mexico's trade policy: Riding the wave of globalization and the pandemic. *OECD Trade Policy Papers*, (234). https://doi.org/10.1787/1b956f38-en

Baier, S. L., & Bergstrand, J. H. (2007). Do free trade agreements actually increase members' international trade? *Journal of International Economics,* 71(1), 72–95.

Baldwin, R. (2003). Openness and Growth: What's the Empirical Relationship? *NBER/CEPR* (revistas y capítulos relacionados).

Baldwin, R. E. (2001). Global income divergence, trade, and industrialization: The geography of growth take-offs. *Journal of Economic Growth*, 6(1), 5-37.

Banco de México. (2015). Comercio exterior de México: Indicadores clave. *Boletín Económico de Banxico*, 38(2), 115-134.

Cameron, A. C., & Trivedi, P. K. (2013). *Regression Analysis of Count Data* (Vol. 53). Cambridge University Press.

Carrillo, J., & García, M. (2016). The automotive industry in Mexico: Structural challenges and export trends. *Journal of Economic Perspectives,* 30(4), 131-152.

Carrillo, J., & Gomis, R. (2017). Evolución de la estructura productiva de México a través de las exportaciones de manufacturas. *Revista de Comercio Exterior*, 67(3), 52-66.

Cheng, W., & Tovar, P. (2022). Tariff reform and its impact on Mexican firms: Evidence from a policy change. *World Development*, 153, 105793. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2022.105793

Chiquiar, D., & Ramos-Francia, M. (2009). Competitiveness and specialization of Mexican manufacturing exports. *Journal of Development Economics*, 88(2), 240-255.

Clark, T. (2013). Infrastructure and trade facilitation in Mexico: Opportunities and challenges. *OECD Publishing*.

Clavijo, F., & Vélez, M. (2005). El impacto de los TLC sobre el crecimiento y la distribución en México: Una evaluación econométrica. *Economía Mexicana*, 14(1), 97-117.

Córdova, F. (2020). Impacto de la pandemia en el comercio exterior mexicano: Un análisis sectorial. *Revista de Economía Internacional*, 22(3), 67-89.

Covarrubias, A. (2014). El sector automotriz en México y su integración en las cadenas de valor globales. *Estudios Económicos de Comercio Internacional*, 26(1), 45-64.

Cypher, J. M. (2001). Developments in Mexican political economy: The NAFTA and beyond. *Latin American Perspectives*, 28(3), 22-44.

De la Cruz, B., & Feria, V. (2019). Trade liberalization and wage inequality: Evidence from the Mexican manufacturing sector. *World Economy*, 42(7), 1872-1891.

De la Mora, L. (2002). Mexico's Trade Policy: NAFTA and Beyond. *University of California Press.*

Díaz, F. (2018). Análisis de la política comercial de México post-TLCAN: Una revisión de la literatura. *Economía Informa*, 32(1), 75-91.

Domínguez, J., & González, G. (2007). La competitividad del sector manufacturero en México después del TLCAN. *Revista Mexicana de Estudios Empresariales*, 10(4), 123-141.

Duernecker, G. (2022). Trade openness and growth: A network-based approach. *Journal of Applied Econometrics.*

Dussel Peters, E. (2017). *Export dynamics in Mexico: Opportunities and challenges for the future*. UNAM.

Edwards, S. (1997). Openness, productivity and growth: What do we really know? *NBER Working Paper* No. 5978. https://doi.org/10.3386/w5978

Esquivel, G. (2003). NAFTA and convergence in North America: High expectations, big events, little time. *Económica Mexicana*, 12(2), 58-91.

Feenstra, R. C., & Hanson, G. H. (1997). Foreign direct investment and relative wages: Evidence from Mexico's maquiladoras. *Journal of International Economics*, 42(3-4), 371-393.

Fernández de Córdoba, S., & Laird, S. (2018). Trade policy and trade facilitation in Mexico. *World Trade Review*, 17(1), 73-95. https://doi.org/10.1017/S1474745617000290

Foster, N. (2013). The impact of trade liberalization on export growth and the labor market in Mexico. *Review of World Economics*, 149(3), 569-598.

Freund, C., & Pierola, M. D. (2020). The effect of NAFTA on Mexico's trade and foreign direct investment. *Journal of International Trade & Economic Development*, 29(4), 443-462.

Gallagher, K. P., & Zarsky, L. (2007). *The enclave economy: Foreign investment and sustainable development in Mexico's Silicon Valley*. MIT Press.

Gallagher, K. P., Moreno-Brid, J. C., & Porzecanski, R. (2008). The dynamism of Mexican exports: Lost in (Chinese) translation?. *World Development*, 36(8), 1365-1380.

Gallagher, K. P., Moreno-Brid, J. C., & Porzecanski, R. (2008). The dynamism of Mexican exports: Lost in (Chinese) translation?. *World Development*, 36(8), 1365-1380.

García, E., & Aguayo, A. (2015). El comercio exterior de México y su impacto en el sector manufacturero. *Análisis Económico*, 30(73), 87-105.

Gereffi, G. (2014). Global value chains in a post-Washington Consensus world. *Review of International Political Economy*, 21(1), 9-37.

Gereffi, G. (2014). Global value chains in a post-Washington Consensus world. *Review of International Political Economy*, 21(1), 9-37.

Gobierno de México. (2011). National Infrastructure Program 2011-2016. Mexico City: Ministry of Communications and Transportation.

Hanson, G. H. (1996). Localization economies, vertical organization, and trade. *American Economic Review*, 86(5), 1266-1278.

Hernández, P. (2021). Trade and investment dynamics in the Mexican economy: Challenges post-T-MEC. *Economía Contemporánea*, 29(3), 112-129.

Hufbauer, G. C., & Schott, J. J. (2005). *NAFTA revisited: Achievements and challenges*. Peterson Institute for International Economics.

Ibarra, C. A., & Moreno-Brid, J. C. (2014). México y el TLCAN: Impacto en la estructura productiva y patrones de especialización. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58(219), 231-254.

IMF. (2022). Mexico: Economic outlook 2022. International Monetary Fund.

INEGI. (2020). La evolución del comercio exterior de México: 1990-2020. Revista Estadística Mexicana, 54(1), 45-62.

Jaramillo, S. (2013). The economic implications of NAFTA for Mexico. *Latin American Research Review*, 48(1), 65-90.

Lederman, D., Maloney, W. F., & Servén, L. (2005). *Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean.* Stanford University Press.

Levy, S., & Rodríguez, F. (2005). Trade liberalization and wages in Mexico: The role of export-oriented sectors. *World Development*, 33(5), 723-742.

López, G. (2023). Mexico-Asia trade relations: A roadmap for the future. *Mexican Business Journal*, 45(2), 123-135.

Martínez, L. (2019). La nueva configuración del comercio exterior mexicano bajo el T-MEC. *Comercio Internacional y Desarrollo*, 37(2), 41-58.

Mendoza, E., & Carranza, S. (2018). El comercio exterior de México y su relación con la inversión extranjera directa. *Revista Mexicana de Comercio Internacional*, 12(1), 89-105.

Morales, C., & Cano, V. (2016). Patrones de especialización comercial de México en el contexto global. *Revista de Integración Económica*, 30(4), 78-92.

Moreno-Brid, J. C., & Ros, J. (2009). *Development and growth in the Mexican economy: A historical perspective.* Oxford University Press.

OECD. (2021). Mexico and the global economy: Trends in trade and recovery. OECD Publishing.

Ordóñez, A., & Urrutia, C. (2010). The impact of trade reforms on Mexican labor markets. *Journal of International Economics*, 81(1), 17-26.

Palacios, F. (2011). The role of trade liberalization in Mexico's economic performance. *International Journal of Economic Policy Studies*, 6(1), 35-53.

Pastor, M., & Wise, C. (1997). State policy, distribution and neoliberal reform in Mexico. *Journal of Latin American Studies*, 29(2), 419-456.

Polaski, S. (2006). The employment impact of trade liberalization: The case of Mexican manufacturing. *World Development*, 34(6), 995-1010.

Ramírez, M. (2012). La competitividad de las exportaciones mexicanas en el sector automotriz. *Estudios Económicos*, 27(1), 35-51.

Rebolledo, J. (2014). La política comercial de México y el TPP. *Comercio Exterior*, 65(3), 39-56.

Reyes-Heroles, J. F. (2002). *Mexico-European Union trade relations*. CIDE.

Romo, H. D., & de la Garza, E. (2017). Labor, NAFTA, and Mexican migration. *Journal of Latino-Latin American Studies*, 9(2), 101-117.

Ros, J. (2013). *Rethinking economic development, growth, and institutions.* Oxford University Press.

Salinas, G. (2020). El impacto del T-MEC en el comercio exterior mexicano: Oportunidades y retos. *Revista Economía y Sociedad*, 45(3), 75-89.

Sánchez, R., & Hualde, A. (2001). Maquiladoras, technology and industrialization in northern Mexico. *Cambridge Journal of Economics*, 25(1), 101-116.

Sargent, J. F., & Matthews, L. (2004). Capital investment, technology, and industrial development in Mexico's border region. *World Development*, 32(5), 905-923.

Smith, M. P., & Bakker, M. L. (2008). The transnational politics of the border region in the age of NAFTA. *Journal of Latin American Geography*, 7(1), 41-66.

Ten Kate, A., & Montoya, L. (2000). Trade liberalization and real wages in Mexico: The role of tariffs and productivity growth. *Journal of International Economics*, 51(2), 409-430.

Thacker, S. (2000). *Big business, the state, and free trade: Constructing coalitions in Mexico.* Cambridge University Press.

Torres, R. (2003). Mexico's labor market performance and the NAFTA. *Journal of Development Studies*, 39(1), 1-36.

UNCTAD. (2022). Mexico's trade policy and the SDGs: A sustainable future?. United Nations Conference on Trade and Development.

Urzúa, O. (2008). Efectos del comercio exterior en la distribución del ingreso en México. *Revista de Economía Latinoamericana*, 16(2), 49-68.

Villareal, M. A. (2012). *Mexico's Free Trade Agreements*. Congressional Research Service.

Villareal, M. A., & Fergusson, I. F. (2020). *USMCA: United States-Mexico-Canada Agreement*. Congressional Research Service.

Villarreal, A., & Hamilton, E. (2012). Effects of NAFTA on Mexican migration to the United States. *Demography*, 49(4), 1331-1351.

Villarreal, M. A. (2012). *Mexico's Free Trade Agreements*. Congressional Research Service.

Villegas, J. (2018). The CPTPP and Mexico: A new era in trade relations. *Latin American Trade Journal*, 35(3), 45-67.

Wilson, C. (2020). *The new NAFTA: USMCA and its implications for North America*. Wilson Center.

Wise, C., & Covarrubias, A. (2021). The political economy of Mexico's T-MEC transition. *Journal of International Political Economy*, 28(1), 110-126.

World Bank. (2021). Mexico: Economic update post-COVID recovery. World Bank.

World Bank. (2021). The Mexican economy and its international trade patterns: A historical overview. *World Bank Working Papers*, (345), 27-53.

WTO. (2023). Digital trade and e-commerce in Mexico: The path forward. Geneva: World Trade Organization.

Democracia truncada: Efectos limitados de la reforma laboral en los CCT de la Industria Automotriz de Querétaro

Recibido: 30 septiembre Aceptado: 24 noviembre 2025

Daniel Rojas Navarrete[1]

Resumen:

Este artículo analiza los avances de la democratización sindical y la mejora de las condiciones laborales en industria automotriz de Querétaro tras la implementación de la Nueva Ley Federal del Trabajo (NLFT). La metodología se fundamenta en el análisis de contenido de 100 Contratos Colectivos de Trabajo (CCT) del sector autopartes. El estudio identifica la persistencia del dominio de la Central de Trabajadores de México (CTM) sobre 90% de los CCT analizados. Los resultados revelan una amplia discrecionalidad patronal en las cláusulas contractuales en materia de flexibilidad laboral: 64% de los CCT no regulan los cambios tecnológicos, 55% establecen horas extra obligatorias y 89% permiten movilidad unilateral de turnos. Se concluye que la NLFT ha sido neutralizada por instituciones informales que capturan los procedimientos democráticos, demostrando los límites del cambio institucional puramente formal en contextos corporativos.

Palabras clave: Reforma laboral, democracia sindical, contratos colectivos, instituciones informales, industria automotriz.

Abstract

This article analyzes the progress of union democratization and the improvement of working conditions in Querétaro 's automotive industry following the implementation of the New Federal Labor Law (NFLL). The methodology is base on a content analysis of 100 Colective Barganing Agreements (CBAs) from the auto parts sector. The study identifies the persistent dominance of the Mexican Workers' Confederation (CTM) over 90% of the analyzed CBAs. The results reveal extensive employer discretion in contract clauses regarding labor flexibility: 64% of CBAs do not regulate technological changes, 55% establish mandatory overtime, and 89% allow unilateral shift changes. It is concluded that the NFLL has been neutralized by informal institutions that capture democratic procedures, demonstrating the limits of purely

[1] Profesor investigador de la Universidad Autónoma de Querétaro, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Mexicano. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7913-4906 Correo-e: daniel.rojas@uaq.mx

formal institutional change in corporatist contexts.

Key words: Labor reform, union democracy, collective bargaining agreements, informal institutions, automotive industry.

Introducción

El objetivo del artículo es analizar los avances en la democratización sindical y la mejora de las condiciones laborales en la estratégica industria automotriz de Querétaro, a propósito de la Nueva Ley Federal del Trabajo (NFLT) de 2019. Las preguntas que guían el trabajo son: ¿Por qué persisten las prácticas corporativas (sindicatos de protección, flexibilidad unilateral) a pesar de la nueva regulación laboral? y ¿Cómo se puede explicar la continuidad de instituciones informales y los equilibrios de resistencia al cambio?

El presente estudio analiza el problema de los alcances limitados del cambio institucional derivado de la reforma al artículo 123 constitucional y la NLFT en México. Esta transformación normativa, de carácter ambicioso, tuvo como objetivo fundamental democratizar las relaciones laborales mediante la creación de diversas dependencias federales y estatales. Entre estas destacan los Tribunales laborales, ahora adscritos al poder judicial en lugar del ejecutivo, y los Centros federales y locales de conciliación y registro laboral.

No obstante, estas innovaciones institucionales, la evidencia empírica indica que el crecimiento económico de la Industria Automotriz (IA) no se ha traducido en mejoras sustantivas para los trabajadores, además de que persiste el dominio de la CTM en la titularidad de los CCT.

El argumento central es que los resultados heterogéneos y limitados de la reforma pueden explicarse por la interacción de tres dimensiones: 1) la inercia institucional del corporativismo sindical, que genera retornos crecientes para los actores dominantes; 2) la operación de instituciones informales competitivas que capturan los procedimientos democráticos; y 3) la rigidez cultural que sustenta liderazgos autoritarios y el control de la participación sindical.

Se examina el caso de la IA de autopartes en Querétaro como un ejemplo paradigmático. Dado que se presume la continuidad del modelo de paz laboral,

sostenido por instituciones informales competitivas y un equilibrio social rígido, lo que explica la brecha entre los objetivos de la reforma y los resultados observados en los CCT de Querétaro.

La metodología se fundamenta en el análisis de contenido de 100 CCT del sector de la industria de autopartes de Querétaro. Para ello se apoya en un cuestionario compuesto por varios reactivos que hacen referencia a diversas dimensiones del concepto de flexibilización laboral.

El hallazgo más revelador del trabajo es el sostenimiento de 90% de los CCT por parte de la CTM y la continuidad de contratos con cláusulas que otorgan amplia discrecionalidad para las empresas.

El artículo se organiza de la siguiente manera: primero se expone el marco teórico; segundo, se describe el contexto de la reforma; tercero, se expone la metodología; cuarto, se presentan los resultados; cuarto se discuten sus implicaciones a la luz de teoría propuesta y finalmente se presentan las conclusiones.

Marco Teórico

La teoría del *path dependence*, nos brinda un marco analítico para comprender la inercia del corporativismo, a partir de observar lo que Pierson (2000) llama retornos crecientes, en nuestro caso las ventajas económicas y de control político para empresas y líderes sindicales. Así, los costos de coordinación de los actores encuentran mayor certidumbre en la dinámica de las relaciones laborales, ante los eventuales cambios propiciados por las reglas del modelo de regulación laboral que promueve la representación auténtica de las y los trabajadores.

En este mismo sentido, los trabajadores que deseen competir por la titularidad de los contratos y representación sindical deben contar con competencias específicas para disputar el poder a los representantes del viejo modelo corporativo. Lo que en los hechos representa una barrera de entrada a una competencia "justa" con los titulares de contratos.

Asimismo, la valoración sobre el alcance de las nuevas reglas, parte de considerar que su efectividad enfrenta la existencia de reglas informales. De acuerdo con Helmke y Levitsky, (2004); Hodgson, (2025) las reglas informales competitivas estructuran incentivos incompatibles con ciertos cambios formales, que explican el sostenimiento del *statu quo* mediante mecanismos de cumplimiento extraoficiales, como es el caso de las prácticas corporativas, el clientelismo y control sindical que compiten con la democracia sindical formal.

Así, se comprende mejor que las nuevas reglas desafían estructuras de poder de poder y recursos. Siguiendo a Portes (2006) las dirigencias sindicales y empresarios defienden posiciones en la estructura social que les otorgan recursos de poder y ganancias económicas. De aquí la importancia del valor del cambio y la necesidad de considerar los altos costos que implica el trabajo político de negociaciones microsociales en los espacios de trabajo, como un elemento central para observar el alcance del cambio.

Para (Acemoglu, et al, 2024), la persistencia de instituciones informales competitivas, representan un equilibrio social donde empresarios, líderes sindicales y gobierno tienen incentivos para mantener el *statu quo*. Así la práctica de la cultura corporativa se constituye en un equilibrio rígido que se expresa en priorizar la paz laboral, evitando el conflicto de potenciales rivales en la representación de los trabajadores.

Para el análisis de los CCT se orienta por el concepto de flexibilidad laboral, entendido como el margen de decisión de los empresarios para modificar aspectos parciales o totales de la organización en general y del proceso de trabajo en particular, considerando el nivel de intervención del Sindicato y de los trabajadores (Carrillo, et al, 2014: p.22).

Por lo tanto, se reportan los aspectos relacionados a la flexibilidad laboral: 1) tecnológica, 2) numérica, 3) funcional y 4) salarial. Asimismo, rubros relacionados a las prestaciones laborales y las formas de comunicación entre trabajadores, sindicatos y la parte patronal.

Flexibilidad salarial es entendida como la adaptación de los salarios a las fluctuaciones cíclicas (inflación y productividad) y a los choques exteriores (términos del intercambio) y su variación en función del desempeño de la empresa (Bensusán, 1998, p.53)

Flexibilidad de los tiempos de trabajo a los requerimientos del ajuste estructural y sus correspondientes cambios tecnológicos u organizativos encuentra una serie de restricciones en el régimen laboral mexicano (Bensusán, 1998, p.56).

Flexibilidad técnico organizacional se refiere a la adaptación de las formas de gestión y organización de las empresas en respuesta a: a) el aumento de la diversidad y el ritmo del cambio de los productos; b) la intensificación de la competencia internacional y c) las posibilidades abiertas por las nuevas tecnologías (Bensusán, 1998, p.58).

Contexto de la reforma laboral y el modelo de paz laboral en Querétaro

Para comprender la relevancia del cambio institucional en el modelo de regulación laboral mexicano, es necesario considerar dos elementos: el primero, el contexto de emergencia el modelo de regulación en México, plasmado en el artículo 123 constitucional y la Ley Federal del Trabajo (LFT) de 1931; y segundo, la reforma laboral de 2012, que profundizó en la flexibilización de las relaciones laborales.

En el primer caso, el contexto revolucionario impulsó un modelo de regulación laboral que incorporó un conjunto de derechos para los asalariados, como la jornada máxima de ocho horas, estabilidad en el trabajo, prohibición del trabajo de menores, protección a la mujer, salarios mínimos, reparto de utilidades, derecho a la vivienda, seguridad e higiene, entre otros. Para dar viabilidad a estos derechos, se construyó un arreglo corporativo que dio origen a la LFT de 1931. Así, bajo la intervención estatal a través del poder ejecutivo, se configuró un eje desde el cual se construyeron acuerdos en torno al cumplimiento o los ajustes en la aplicación de la legislación laboral, con base en una alianza entre el Estado y los sindicatos, extendida también a la relación entre empresarios y gobierno (Bensusán, 1998, p. 41).

En contraste, la reforma de 2012 se trató en la adecuación de las principales demandas patronales, al tiempo que preservó para los líderes sindicales el control sobre la elección de las directivas y la negociación colectiva (Bensusán y Middlebrook, 2013). Este cambio, en su dimensión económica, consistió en la formalización de la flexibilidad laboral, entendida como el uso intensivo de la fuerza de trabajo para incrementar la productividad con base en un modelo de bajos salarios, condiciones laborales mínimas, abaratamiento del despido y un incremento en la subcontratación (Bouzas, 2018; Quintero, 2019; Ocampo, 2022). En el ámbito político, se conservaron los recursos de poder institucional que favorecían al sindicalismo corporativo, lo que limitó las elecciones libres y permitió la negociación colectiva al margen de las bases de los trabajadores.

Al privilegiar el domino de lo económico sobre lo social y lo político, se descontextualizaron las condiciones en que se producen bienes y servicios. En aras de incrementar la productividad se produjo una precarización del empleo (Belmont, 2014). La reforma, además de legalizar y limitar la discrecionalidad patronal en el *outsourcing*, incorporó los contratos de prueba, facilitó los despidos, limitó el pago de salarios vencidos a un año y puso más trabas al derecho de huelga. En suma, la modificación a la ley implicó un reajuste en la correlación de fuerzas

entre capital y trabajo, otorgando ventajas al empresariado frente al trabajador organizado (Ocampo, 2022).

La reforma laboral de 2019 tuvo como antecedentes dos procesos: 1) Las negociaciones bilaterales sobre el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP 2011-2016) concluidas en 2018, y 2) la revisión del TLCAN (2017-2018). En ambos casos, se consideraron la libertad de asociación, el efectivo derecho de negociación colectiva y, posteriormente, el Anexo 23 del T-MEC, como adecuaciones necesarias para atender los reclamos de presidente estadounidense Donald Trump (2017-2021), quien señaló la política de salarios bajos como la principal ventaja competitiva de México en sectores como el manufacturero y automotriz, calificándola como *dumping* social por traducirse en pérdida de empleos en Estados Unidos (Taku, 2018; Bensusán et al, 2020; Ocampo, 2022).

Las presiones externas e internas, junto con la ratificación del convenio 98 de la OIT, permitieron la incorporación de nuevos recursos para controversias laborales en el capítulo 23 del T-MEC, aplicables en caso de incumplimiento de los procesos de legitimación contractual y democracia sindical, con especial énfasis en el sector automotriz. Para garantizar la implementación efectiva de la reforma laboral, se creó el Mecanismo Laboral de Respuesta Rápida (MLRR), un procedimiento de resolución de controversias del tratado comercial que enfatiza los compromisos asumidos entre México, Estados Unidos y Canadá. Dicho sea de paso, los sindicatos mexicanos del sector automotriz son quienes más han recurrido a su uso.

En este marco, el 24 de febrero de 2017 entraron en vigor las modificaciones al artículo 123 constitucional. Los principales cambios consistieron en: 1) La creación de un nuevo sistema de justicia laboral, transitando de las Juntas de Conciliación y Arbitraje hacia los Tribunales de Conciliación y Arbitraje dependientes del poder judicial; 2) La creación del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, organismo con personalidad jurídica y patrimonio propios. Así como autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión; y 3) El establecimiento de los procedimientos y requisitos para asegurar la libertad de negociación colectiva y los legítimos intereses de trabajadores y patrones, bajo los cuales se deben garantizar, la representatividad auténtica de las organizaciones sindicales, la firma, registro y depósito de los CCT**.** Para la resolución de conflictos entre sindicatos, la solicitud de celebración de un CCT y la elección de dirigentes, se estableció que el voto de los trabajadores debe ser personal, libre y secreto (DOF, 2017).

La NLFT que regula de manera específica estos cambios, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el primero de mayo de 2019. Entre sus modificaciones fundamentales en materia de justicia laboral, órganos de conciliación y registro, y democracia sindical, destaca el Artículo 604, que atribuye a los Tribunales del Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas el conocimiento y la resolución de los conflictos laborales. Asimismo, en el Título Trece Bis, Capítulo I, se establecen los procedimientos de la conciliación prejudicial para agilizar la solución de conflictos en el ámbito individual (DOF, 2019).

Al entrar en vigor la nueva legislación, la Secretaría del Trabajo y previsión social (STPS) fue la responsable de elaborar el protocolo de consulta hasta que el Centro Federal asumiera la responsabilidad del proceso de legitimación de los CCT. La primera versión se dio a conocer el 31 de julio de 2019. En diciembre del mismo año, la STPS sometió a revisión dicha protocolo, adoptándose la versión revisada el 4 de febrero de 2021. Finalmente, el Centro Federal publicó el protocolo definitivo el 30 de abril de 2021, el cual entró en vigor el 1 de mayo del mismo año (RSMP, 2021, p. 5).

Dicho protocolo establece: cómo y cuándo los sindicatos deben notificar a la STPS su intención de celebrar la votación de legitimación; los plazos para informar a las/os trabajadoras(es) que se va a celebrar la votación; las condiciones para el registro de los trabajadores con derecho a voto; la obligatoriedad de presentar una identificación oficial para votar; los procedimientos para imprimir, distribuir y salvaguardar las boletas y demás materiales para la celebración de la votación; y las normas para establecer los lugares de votación (DOF, 2021).

Como parte del proceso, las empresas tienen dos responsabilidades. La primera es proporcionar a todos los trabajadores una copia impresa del contrato colectivo por lo menos tres días hábiles antes de la consulta de legitimación. Una disposición del Protocolo del Centro Federal que instruye a los verificadores a determinar si las trabajadoras(es) han recibido un ejemplar impreso o una copia electrónica del CCT, provocó una gran confusión sobre el cumplimiento del requisito. El Director General del Centro Federal, Alfredo Domínguez Marrufo, aclaró posteriormente que los patrones deben proporcionar a sus trabajadoras(es) un ejemplar impreso (RSMP, 2021; DOF, 2021).

El segundo requisito para los patrones es proporcionar un lugar seguro y accesible para celebrar la consulta. En la práctica, la mayoría de las consultas se celebraron en el centro de trabajo, lo que, si bien facilita la participación, también cuestiona la neutralidad del proceso. Además de cumplir con estas dos responsabilidades, la

empresa debe abstenerse de cualquier injerencia. Es el sindicato titular del contrato colectivo el que se encarga de todos los demás aspectos de la votación de legitimación del CCT y de elaborar el informe de los resultados (RSMP, 2021; DOF, 2021).

Debido a los intereses de los sindicatos no representativos por mantener la titularidad de los contratos colectivos existentes, organizaciones de derechos laborales y expertos jurídicos de México y Estados Unidos han criticado que la organización, aplicación e informe de los resultados recaigan casi por completo en el sindicato titular. Los esfuerzos por aumentar la supervisión mediante la inspección y quejas son pasos en la dirección correcta, pero pueden ser insuficientes para garantizar una consulta justa (RSMP, 2021; DOF, 2021).

Las bases del modelo de paz laboral en la IA en México y Querétaro se caracterizan por la relevancia económica de este sector. De acuerdo con Covarrubias y Bouzas (2016), la IA se ha afianzado en México como la primera generadora de empleos manufactureros; su importancia fue tal que en 2014 la captación de divisas superó a la del petróleo, turismo y remesas combinados. La tendencia creciente de las exportaciones se explica por las ventajas del Tratado de libre comercio. Así, entre 2005 y 2020, la producción de vehículos ligeros pasó de 1.6 a 3.0 millones de unidades, un incremento cercano a 50% en 15 años, con caídas solo durante la crisis financiera de 2008-2009 y la pandemia de COVID-19 en 2019, seguidas de una recuperación (Bensusán, et al, 2022).

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2025), la IA genera casi un millón de puestos de trabajo, con un 37% ocupados por mujeres. Tiene un efecto multiplicador en otras actividades económicas, como la fabricación de autopartes. Las remuneraciones promedio en 2022 fueron de $21, 900 pesos, superando el promedio de las industrias manufactureras. Además, el sector registra un superávit comercial significativo; en 2023, las exportaciones alcanzaron 183, 463 millones de dólares, mientras que las importaciones fueron de 80, 250 millones de dólares, teniendo un balance a favor de 102, 943 millones de dólares.

Durante las dos primeras décadas del siglo XXI, la IA en México se fortaleció mediante la regionalización de las redes de producción dirigidas por 16 multinacionales de origen extranjero, la transición hacia la modulación en la manufactura del automóvil, la subcontratación en la generación de empresas proveedoras de autopartes, aprovechando la ubicación geográfica, el acceso a proveeduría, el acceso preferencial a los principales mercados globales y la

disponibilidad de mano de obra calificada, competitiva y con bajos salarios (García, et al, 2021).

No obstante, su éxito exportador y su creciente participación en el mercado mundial y del T-MEC, la IA sostiene un modelo de salarios bajos, explicado por un sistema de relaciones laborales, caracterizado por las violaciones a estándares como la libertad de asociación y contratación colectiva, y un sindicalismo fragmentado controlado por dirigencias corporativas en alianza con el gobierno. Un efecto de esto, entre 1994 y 2019, ha sido el incremento de las brechas salariales en la región dentro del sector, lo que generó fuertes cuestionamientos en los socios comerciales durante la renegociación del T-MEC, exigiendo mejorar las condiciones salariales de los trabajadores mexicanos (Covarrubias, et al, 2016; Bensusán et al, 2022).

A pesar, de los cambios en el modelo de regulación laboral, en 2025, la estrategia del gobierno del presidente Donald Trump para impulsar una renegociación del T-MEC amenazó con imponer aranceles del 25% sobre productos importados de México, medida considerada violatoria del artículo 2.4 del tratado de libre comercio. Como consecuencia, las exportaciones de autos cayeron un 13.74% en enero (Thomson Reuters, 2025). Así, los empleos en el sector exportador sustentados en diferencias salariales extremas estarán bajo presión en los próximos años (Bensusán, et al, 2022). En este contexto, se esperaría que el éxito exportador y la mejora salarial converjan en la IA, brindando a los sindicatos una oportunidad para encontrar ventajas en el sistema de relaciones laborales que reduzcan la unilateralidad de las empresas en la negociación de los CCT.

Sin embargo, aunque la IA es un sector altamente sindicalizado, las posibilidades para ejercer el poder estructural, entendido como la posición estratégica que ocupan en las actividades productivas, así como su poder asociativo, número de trabajadores sindicalizados (Morris, et al, 2021), se ven mermadas por la continuidad de las prácticas políticas del modelo corporativo, cual disciplinó a la clase trabajadora durante el siglo XX y las primeras décadas del siglo XXI mediante pactos y alianzas en favor de un clima de paz laboral.

En el caso de la IA en Querétaro, su dinamismo comenzó con la firma del TLCAN en 1994 y se consolidó en el siglo XXI, especializándose en los giros de metalmecánica y autopartes (González, 2012). Cabe señalar que en el Estado no hay plantas armadoras de vehículos ligeros, pero sí es centro de operación de importantes empresas internacionales de autopartes y cuenta con tres armadoras de tractocamiones. Para 2014, existían en Querétaro 130 empresas directamente

vinculadas a la IA, distribuidas en 24 clústeres industriales de 7 municipios (Jáuregui et al, 2009; Banda et al, 2016).

De acuerdo con datos del INEGI 2017, la rama más importante de la entidad es la fabricación de partes para vehículos, que representa 14.9% del valor de la producción total. En 2020, las industrias con mayor participación en la producción manufacturera fueron: equipo de transporte, 23.3%; accesorios, aparatos eléctricos y equipo de generación de energía eléctrica, 14.5%, industria alimentaria, 14.1%; e industria química, 11.5% (Secretaría de Desarrollo Sustentable, 2021, p. 113).

La consolidación de la IA en Querétaro se basa en una estrategia de empresa red, especializándose en la producción de autopartes para atender terminales ubicadas en entidades vecinas como San Luis Potosí y Guanajuato. Existen numerosas empresas proveedoras *Tier 1*, de capital extranjero, alta tecnología y productos de mayor valor agregado que las de niveles *Tier* 2 y 3 (Arciniega, 2022).

Por otra parte, el ambiente político en Querétaro se ha caracterizado por un bipartidismo en el gobierno estatal y una mayor pluralidad los municipios. La relación entre patrones, sindicatos y gobierno se enmarca en un clima de paz laboral. Salvo los conflictos obrero patronales de los años ochenta, la ecuación de alta productividad, bajos salarios y control corporativo de la representación sindical ha sido la base de la competitividad y ventajas para atraer inversiones extranjeras.

Por ejemplo, el anuario económico Querétaro competitivo 2021 del gobierno estatal indica:

{…} "los líderes de los sindicatos más participativos de la entidad trabajan de la mano para mantener la armonía y la paz laboral en las empresas. El reto común es superar los desafíos que Querétaro enfrenta en el campo de la competitividad. La buena relación entre trabajadores y patrones ha permitido que los últimos 20 años discurran sin querellas ni conflictos laborales de esta naturaleza; muestra clara del ambiente de concordia que goza la entidad. Los datos del INEGI durante 2019 registraron 903 emplazamientos a huelga. Todos los casos sin excepción fueron resueltos pacíficamente antes que cualquier tipo de paro laboral" (Gobierno del Estado de Querétaro, 2021, p.63).

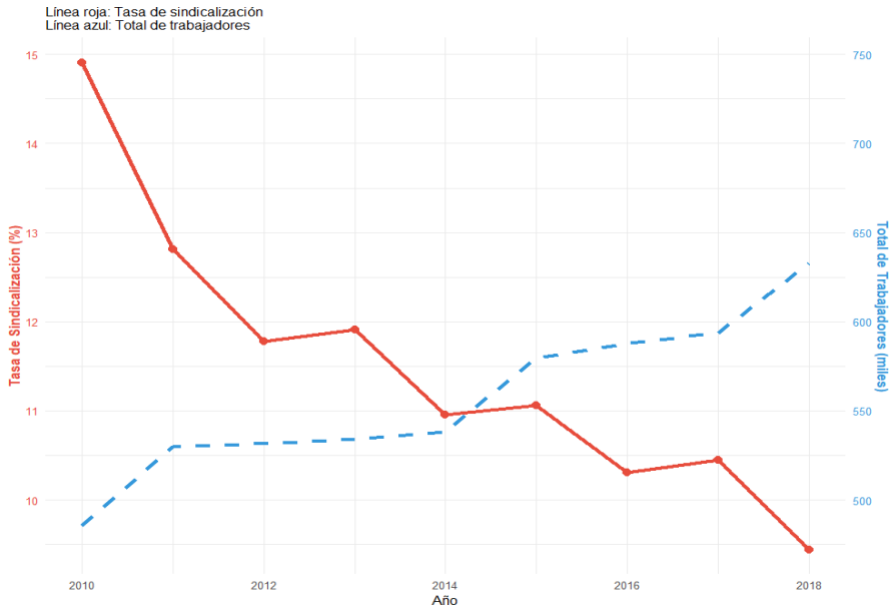
Lo anterior es consistente con lo que afirman Carrillo, Salinas, et al, (2014) respecto a un corporativismo sindical debilitado frente a un mayor control empresarial, al grado de que organizaciones patronales como la COPARMEX y la

CTM han promovido una "queretanización" de la representación sindical (Salinas, 2016), donde los procesos de flexibilidad laboral son un patrón en el sector, que deja inoperante la incidencia de los trabajadores a través de sus delegados sindicales.

Así, la flexibilización de los CCT en el Estado de Querétaro es unas de las principales estrategias empresariales para aumentar el control sobre los procesos de trabajo y mejorar su posición competitiva; sin embargo, está visión deja de lado una política industrial de mayor alcance, que contemple alta especialización, formación de recursos humanos e inversión en tecnologías capaces de reconfigurar la ecuación de la competitividad dominante.

Los efectos de dicha política y prácticas de regulación laboral han minado la participación de los trabajadores en los sindicatos, como lo ejemplifica la baja tasa de sindicalización y la disminución casi absoluta de las huelgas por reivindicaciones contractuales, salariales y condiciones de trabajo. La tasa de sindicalización en Querétaro muestra una tendencia a la baja a lo largo de ocho años (2010-2018), con un promedio del 10.5 % de trabajadores sindicalizados (INEGI, 2018).

Figura 1. Relación entre Tasa de Sindicalización y Total de Trabajadores en Querétaro



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI 2018

En este sentido, la nueva legislación laboral federal marca un punto de inflexión para el desarrollo futuro de la democracia sindical en Querétaro. Las expectativas en torno a la erradicación de los sindicatos patronales y los líderes corruptos, y de que el control sindical pase a manos de los trabajadores, constituyen quizá un primer paso a una serie de procesos involucrados en el tránsito a un nuevo modelo laboral.

Metodología

La estrategia de investigación se fundamentó en el análisis de contenido de los CCT. Para ello, se identificó en primer lugar a las organizaciones sindicales titulares de dichos CCT. El objetivo de este procedimiento fue evaluar los alcances del nuevo modelo laboral, en particular la participación efectiva en los procesos de legitimación de los CCT.

Dadas las restricciones de acceso a la información sobre los procesos de legitimación, se optó por un muestreo por conveniencia. El diseño metodológico original se estructura en tres fases: 1) recolección de los CCT vigentes en la industria automotriz establecida en Querétaro; 2) observación *in situ* de los procesos de legitimación para presenciar las consultas de votación; y 3) análisis integral de la información recabada en las etapas anteriores. Sin embargo, el escaso tiempo transcurrido entre la publicación de las convocatorias a las consultas y la celebración de las votaciones impidió gestionar formalmente el acceso como observador, a lo que se sumó la inexistencia de un protocolo claro que permitiera a terceros presenciar dichos procesos.

La localización de los contratos se planificó mediante la consulta de las plataformas de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral y de la STPS. Para los casos en que los CCT no estuvieran disponibles en estos portales, se contempló su solicitud a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, las Unidades de Transparencia estatales, o bien, mediante un acercamiento directo a las partes firmantes, empresas y los sindicatos.

El marco muestral del estudio quedó constituido por 100 CCT del sector automotriz, correspondientes a 98 empresas. El universo del estudio lo integran empresas de autopartes radicadas en Querétaro, de acuerdo con la clasificación de la Industria Nacional de Autopartes, se incluyó los giros de fabricación de automóviles y camiones (Código SCIAN 3361) y fabricación de partes para vehículos automotores (Código SCIAN 3363).

Para la ubicación de las empresas, se consultaron los sitios web oficiales y el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) del INEGI. Cabe señalar que, para algunas plantas productivas, se realizó más de un registro, ya que en la base de datos del DENUE se ubicaron diferentes razones sociales operando en una misma ubicación. Además, fue necesario depurar la información obtenida de los sitios oficiales, ya que en ocasiones las direcciones reportadas correspondían a oficinas ubicadas en otras entidades, como Toluca, Ciudad de México, Guanajuato o estados del Norte del país.

Una situación similar ocurrió en el caso del acceso a los CCT en el portal de antecedentes registrales del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral (https://antecedentes.centrolaboral.gob.mx/antecedentes/buscadorcontrato), donde se listan contratos de empresas que, si bien están registradas ante las autoridades laborales federales, sus instalaciones productivas no se encuentran físicamente en el Estado de Querétaro.

En cuanto al diseño de los instrumentos de investigación, se elaboró una cédula de análisis para la extracción sistemática directamente de los textos de los CCT. Dicho instrumento se organizó en las siguientes dimensiones analíticas:

Ficha e identificación: Datos de la empresa y del sindicato titular del CCT, con especial interés en la vigencia y temporalidad de la negociación del contrato.

Flexibilidad laboral: Análisis de las facultades concedidas a la empresa y al sindicato en el clausulado contractual, evaluando los niveles de decisión de cada parte en áreas como: introducción de innovación tecnológicas, implementación de nuevos métodos de trabajo, intensidad del trabajo, contratación de personal eventual y de confianza, procedimientos de recorte de personal de base, regulación de la subcontratación; movilidad funcional y geográfica, polivalencia, criterios salariales, sistema de ascenso, regulación de horas extras, y establecimiento de estímulos a la productividad y la asistencia.

Comunicación y prestaciones: Indagación sobre cláusulas relacionadas con los mecanismos de comunicación entre las partes y el goce de prestaciones adicionales a las de la ley.

Cada uno de los ítems fueron organizados en un cuestionario que se utilizó para construir una base para obtener las frecuencias de preguntas de flexibilidad tecnológica, numérica, funcional y salarial. Se trata de variables categóricas como se ilustra a continuación:

Tabla 1. Catálogo de variables de la Base de datos de CCT

VARIABLE	TIPO DE VARIABLE	DESCRIPCIÓN
CONTRATO	Identificador/Contexto	Identificador único del contrato colectivo
EMPRESA	Identificador/Contexto	Nombre de la empresa
SINDICATO	Identificador/Contexto	Sindicato titular del contrato
CONFEDERACIÓN	Identificador/Contexto	Confederación sindical a la que pertenece
ESTADO	Identificador/Contexto	Entidad federativa donde aplica el contrato
AÑO DEL CCT	Identificador/Contexto	Año de firma del contrato colectivo
PERIODO DE ANÁLISIS	Identificador/Contexto	Periodo de análisis del contrato
1. NIVEL DE INTERVENCIÓN DEL SINDICATO EN LA INSTRUMENTACIÓN DE CAMBIOS TECNOLÓGICOS O DE ORGANIZACIÓN	Politómica	Nivel de intervención sindical en cambios tecnológicos/organizativos
2. PARTICIPACIÓN DEL SINDICATO EN LOS CAMBIOS EN LA INTENSIDAD DEL TRABAJO	Politómica	Participación sindical en cambios de intensidad laboral
3. PARTICIPACIÓN DEL SINDICATO EN EL ESTABLECIMIENTO DE NUEVOS MÉTODOS DE TRABAJO	Politómica	Participación sindical en establecimiento de nuevos métodos
4. CONTRATACIÓN DE TRABAJADORES EVENTUALES	Politómica	Condiciones para contratación de trabajadores eventuales
5.EMPLEO DE SUBCONTRATISTAS	Politómica	Reglas para empleo de subcontratistas

6.CONTRATACIÓN DE TRABAJADORES DE CONFIANZA	Politómica	Disposiciones sobre contratación de trabajadores de confianza
7.RECORTE DE PERSONAL DE BASE	Politómica	Reglas sobre recorte de personal de base
8.MOVILIDAD ENTRE PUESTOS Y CATEGORÍAS	Politómica	Disposiciones sobre movilidad entre puestos y categorías
9.MOVILIDAD ENTRE TURNOS	Politómica	Reglas para movilidad entre turnos
10.MOVILIDAD GEOGRÁFICA	Politómica	Disposiciones sobre movilidad geográfica
11.POLIVALENCIA	Politómica	Normas sobre polivalencia (flexibilidad funcional)
12.CRITERIO PRINCIPAL DE ASCENSO	Politómica	Criterio principal establecido para ascensos
13.TRABAJO EN HORAS EXTRAS	Politómica	Regulación del trabajo en horas extras
14.TRABAJO EN DÍAS DE DESCANSO OBLIGATORIO	Politómica	Disposiciones sobre trabajo en días de descanso obligatorio
15.FORMAS DE SALARIO	Politómica	Formas de salario establecidas en el contrato
16.SE PAGAN BONOS O INCENTIVOS POR PUNTUALIDAD O ASISTENCIA	Dicotómica	Existencia de bonos por puntualidad o asistencia
17.SE PAGAN BONOS O INCENTIVOS POR PRODUCTIVIDAD O CALIDAD	Dicotómica	Existencia de bonos por productividad o calidad
18.SE PAGAN OTRO TIPO DE BONOS	Dicotómica	Existencia de otros tipos de bonos
19.CUANTAS CATEGORÍAS DE TRABAJO EXISTEN	Politómica	Número de categorías de trabajo existentes

20.CUAL ES LA FORMA PRINCIPAL DE COMUNICACIÓN DE LOS DIRECTIVOS GERENTES Y JEFES DE LOS TRABAJADORES	Politómica	Forma principal de comunicación de directivos a trabajadores
21.CUAL ES LA PRINCIPAL FORMA DE COMUNICACIÓN DE LOS TRABAJADORES CON LOS JEFES GERENTES Y DIRECCIÓN DEL ESTABLECIMIENTO	Politómica	Forma principal de comunicación de trabajadores a directivos
22.ESQUEMA DE SEMANA LABORAL BANCO DE HORAS	Dicotómica	Existencia de esquema de semana laboral/banco de horas
23.VACACIONES	Dicotómica	Disposiciones sobre vacaciones
24.PRIMA VACACIONAL	Dicotómica	Disposiciones sobre prima vacacional
25. DÍAS ANUALES DE DESCANSO	Politómica	Número de días anuales de descanso establecidos
26.JORNADA DIARIA DE TRABAJO	Politómica	Jornada diaria de trabajo pactada
27.PAGOS DE HORAS EXTRA	Dicotómica	Disposiciones sobre pagos de horas extra
28.TABULADOR DE SALARIOS	Politómica	Número de niveles en el tabulador de salarios
29.PARTICIPACIÓN EN LAS UTILIDADES	Dicotómica	Disposiciones sobre participación en utilidades
30.BONOS DE PRODUCTIVIDAD	Dicotómica	Existencia de bonos de productividad
31.DERECHO DE CAPACITACIÓN	Dicotómica	Derecho de capacitación establecido

Fuente: elaboración propia

Finalmente, es importante señalar como limitaciones del estudio la imposibilidad de realizar entrevistas con los actores clave, debido a las dificultades para acceder a los centros de trabajo, así como la no observación directa de los procesos de votación para la legitimación de los CCT. Si bien el análisis de contenido se configuró como la estrategia metodológica más viable para conocer el estado actual de las relaciones laborales de la IA de Querétaro, estas limitaciones en el trabajo de campo abren una línea futura de investigación para profundizar en el fenómeno desde la perspectiva de los propios actores: trabajadores, líderes sindicales, representantes patronales y autoridades laborales.

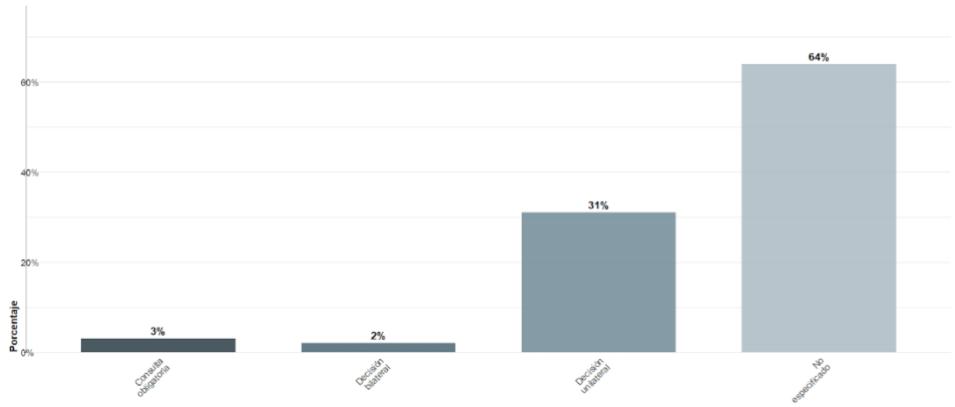
Resultados

El análisis de los CCT en las unidades de producción del sector automotriz de Querétaro revela que la CTM es la central dominante de la representación sindical, correspondiéndole 90% de los contratos analizados en la muestra del estudio. En cuanto a la naturaleza de las relaciones contractuales, los hallazgos se organizan en las siguientes dimensiones de flexibilidad laboral:

Flexibilidad tecnológica

Los resultados indican una participación sindical marginal en los procesos de innovación tecnológica y organizativa. En cuanto a la instrumentación de cambios tecnológicos o de organización, solo en 3% de los CCT se establece la obligación de consultar al sindicato, y en un 2% se determina la necesidad de una decisión bilateral. Por el contrario, en 31% de los contratos la determinación es unilateral por parte de la empresa, y en un 64% no se especifica ningún procedimiento.

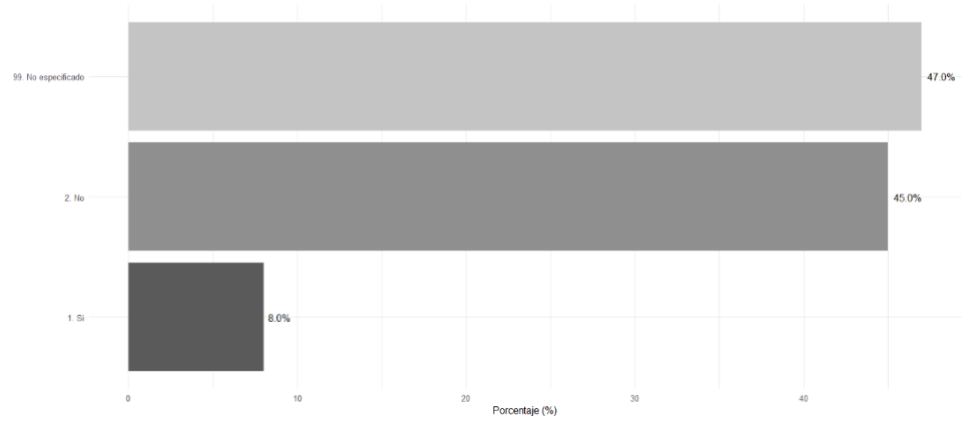
Figura 2. Intervención sindical en la instrumentación de cambios tecnológicos



Fuente: elaboración propia

Respecto a los cambios en la intensidad del trabajo, se observa una incidencia sindical en apenas un 8% de los contratos. En un 45% de los casos, la empresa actúa de manera unilateral, mientras que en 47% no existe una cláusula contractual que regule este aspecto.

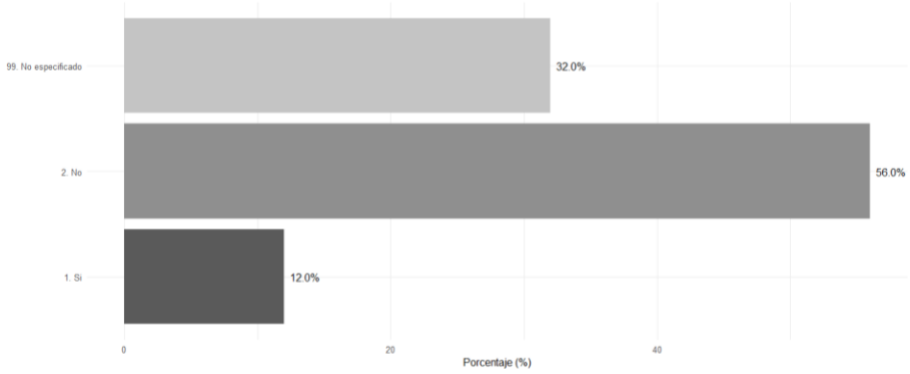
Figura 3. Participación del sindicato en cambios de intensidad del trabajo



Fuente: elaboración propia

Esta situación se repite en el establecimiento de métodos de trabajo, donde en 56% de los CCT la empresa tiene libertad absoluta. El sindicato muestra algún grado de colaboración solo en 12% de los contratos, y en un 32% no existe cláusula específica.

Figura 4. Participación del sindicato en cambios de el establecimiento de nuevos métodos de trabajo



Fuente: elaboración propia

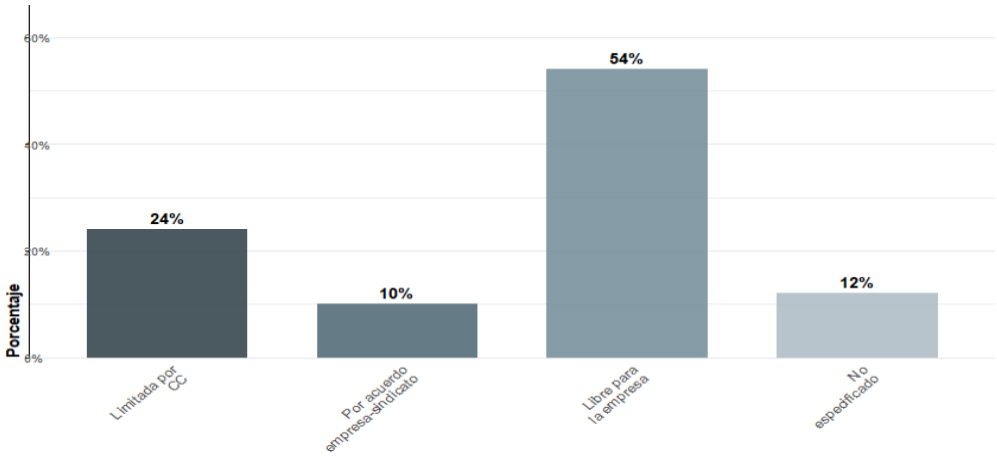
En conjunto, estos datos evidencian que los ajustes tecnológicos y organizativos continúan siendo predominantemente controlados por las empresas bajo prácticas corporativas que privilegian la decisión vertical, con una limitada intervención

sindical. Esto confiere a la gerencia una ventaja significativa en la organización del trabajo, al contar con amplia discrecionalidad para ejecutar los cambios que considere necesarios para sus necesidades productivas.

Flexibilidad numérica

En lo concerniente a la adaptación del número de trabajadores, los resultados reflejan una notable discrecionalidad patronal. En la contratación de personal temporal, un 54% de los CCT otorgan libertad total a la empresa, en un 24% la limitan contractualmente, en 10% se establece la necesidad de un acuerdo bilateral y en un 12% de los contratos no se especifica.

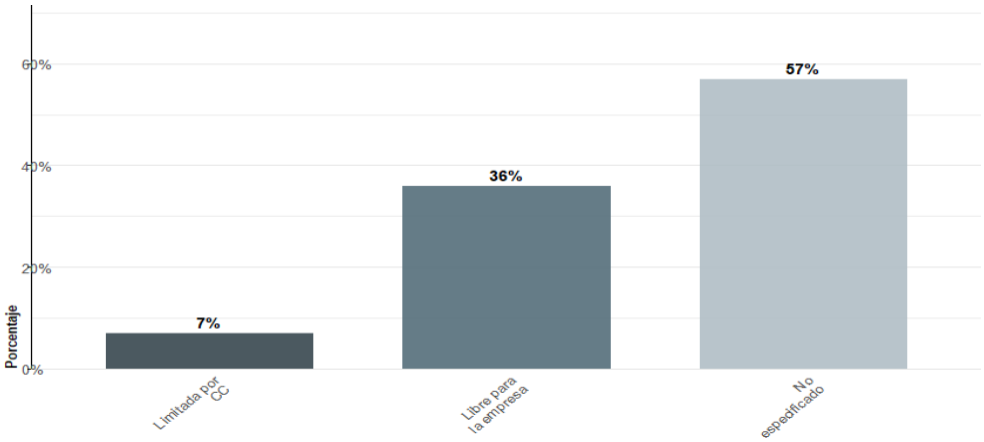
Figura 5. Contratación de trabajadores eventuales



Fuente: elaboración propia

Respecto al empleo de subcontratistas, en 57% de los CCT no se regula esta práctica, en 36% se estipula como libre para la empresa y solo en un 7% se encuentra limitada.

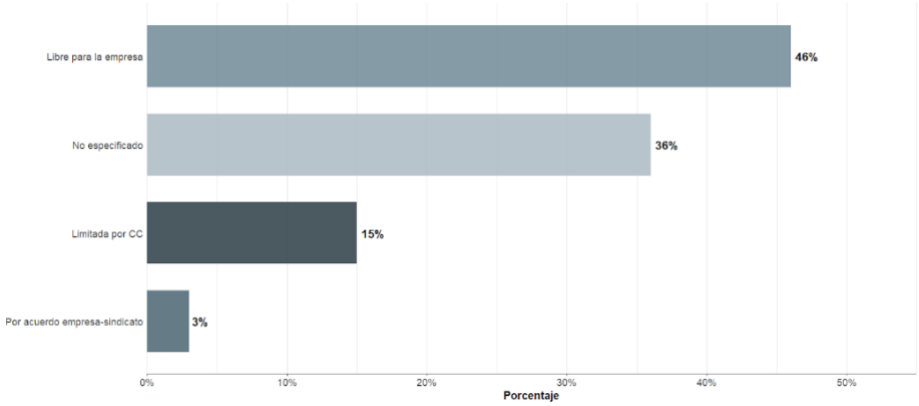
Figura 6. Empleo de subcontratista



Fuente: elaboración propia

La contratación de los trabajadores de confianza, identificada como un mecanismo de flexibilización y debilitamiento sindical, es libre para la empresa en un 46% de los contratos. No se especifica en un 36%, se encuentra limitada por el contrato en un 15% y sujeta a acuerdo bilateral en un 3%.

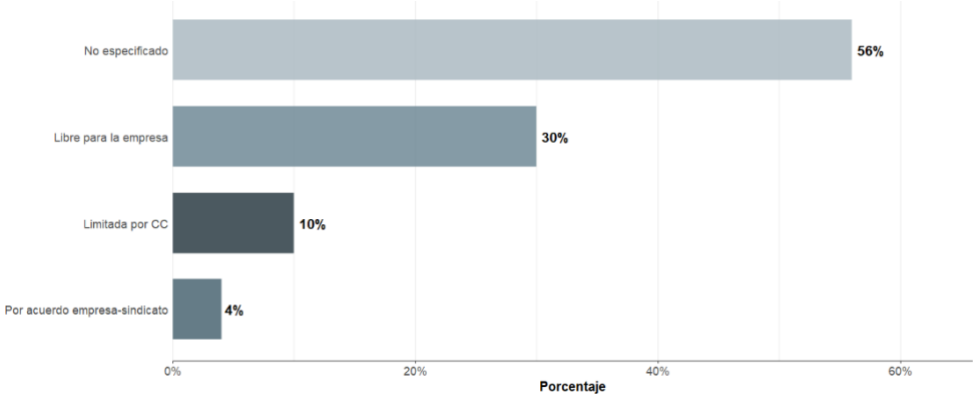
Figura 7. Contratación de trabajadores de confianza



Fuente: elaboración propia

Sobre el recorte de personal de base, en 56% de los contratos no lo específica, en 30% lo permite de manera unilateral para la empresa, en 10% lo sujeta a acuerdo con el sindicato y solo en 4% lo limita contractualmente.

Figura 8. Recorte de personal base



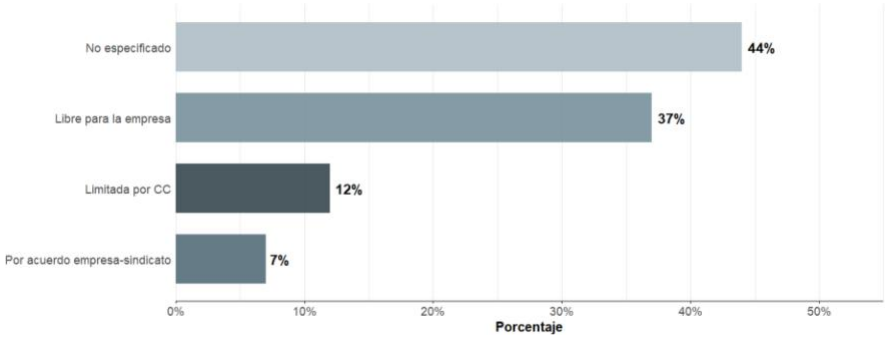
Fuente: elaboración propia

En síntesis, la flexibilidad numérica en materia de contratación, subcontratación y reducción de personal muestra una clara ventaja para las empresas, permitiéndoles adaptar unilateralmente el tamaño de su fuerza laboral en función de las fluctuaciones productivas.

Flexibilidad Funcional

Los resultados sobre la movilidad interna muestran patrones similares de discrecionalidad patronal. En la movilidad entre puestos y categorías, en 37% de los CCT la establecen como libre para la empresa, otro 37% no lo específica, en 12% la sujeta a acuerdo bilateral y solo en un 7% la limita por contrato. Esto indica que en el 74% de los casos, sumando el porcentaje de libertad explícita y no especificación, la empresa cuenta con un margen de acción favorable.

Figura 9. Movilidad entre puestos y categorías

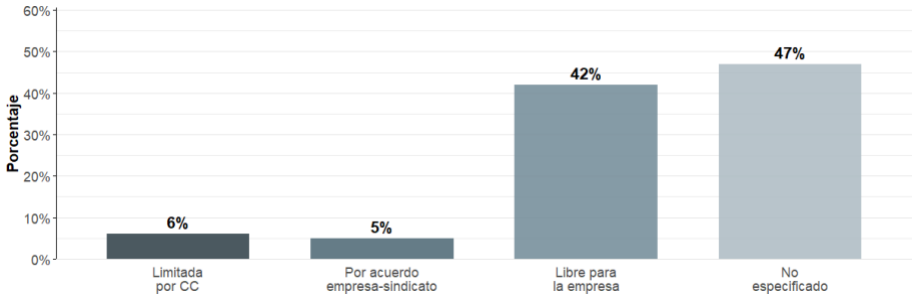


Fuente: elaboración propia

Respecto a la movilidad entre turnos, en 42% de los CCT la conceden libremente a la empresa, en 47% no la específica, en 6% la limita por contrato y un 5% la

establece por acuerdo. Así, la empresa cuenta con discrecionalidad en 89% de los casos. Esta situación puede generar desventajas para los trabajadores, quienes, ante la falta de apoyo sindical, ven limitada su capacidad para resistir cambio en sus horarios.

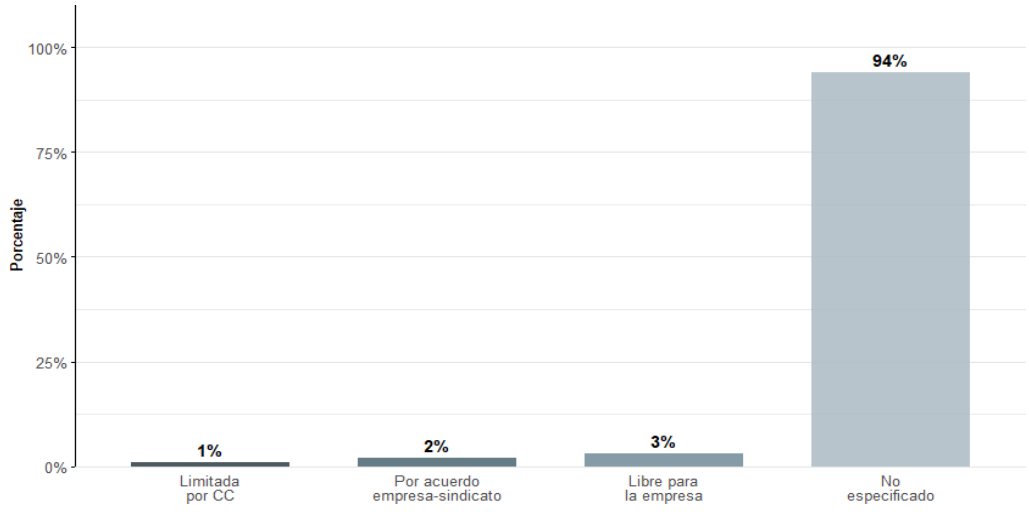
Figura 10. Movilidad entre turnos



Fuente: elaboración propia

La movilidad geográfica presenta al mayor grado de indeterminación, al no estar especificada en el 94% de los CCT. Es libre para la empresa en un 3% cuenta con participación sindical en un 2% y está limitada por contrato en solo un 1%.

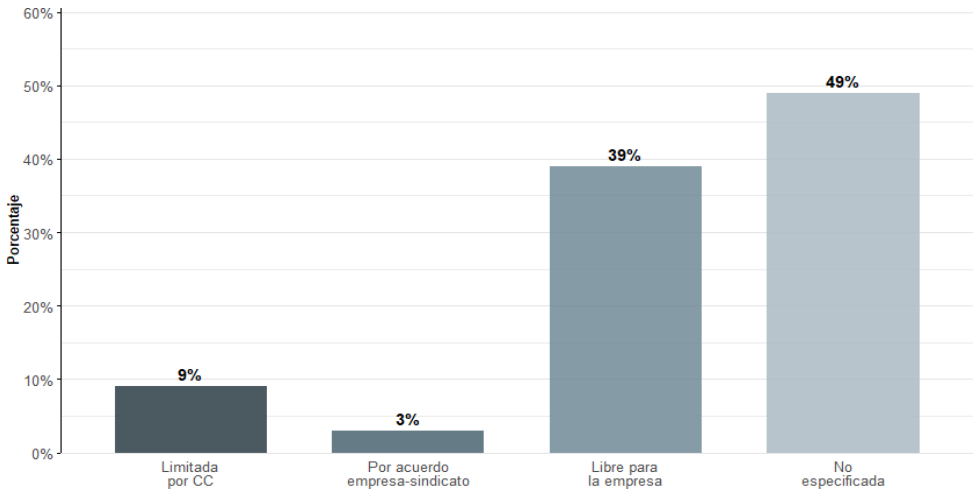
Figura 11. Movilidad geográfica



Fuente: elaboración propia

En cuanto a la polivalencia funcional, en 39% de los contratos otorgan libertad plena a la empresa, en 49% no la regula, está limitada en un 9% y sujeta a acuerdo en un 3%.

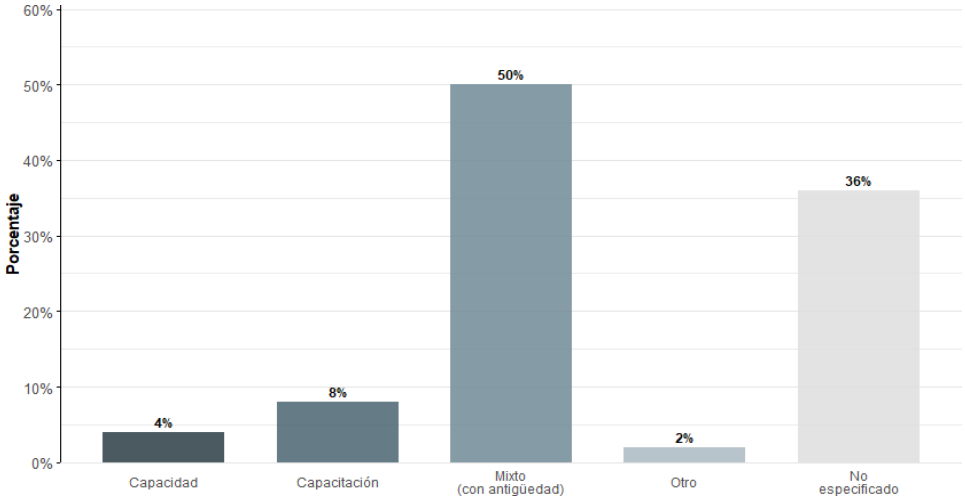
Figura 12. Polivalencia



Fuente: elaboración propia

Respecto a los criterios de ascenso, en 50% de los contratos se establece un criterio mixto, capacidad, capacitación y antigüedad. Sin embargo, la ambigüedad en el peso de cada factor otorga discrecionalidad a la empresa. En 36% de los contratos este criterio no se especifica, lo que aumenta la incertidumbre para los trabajadores.

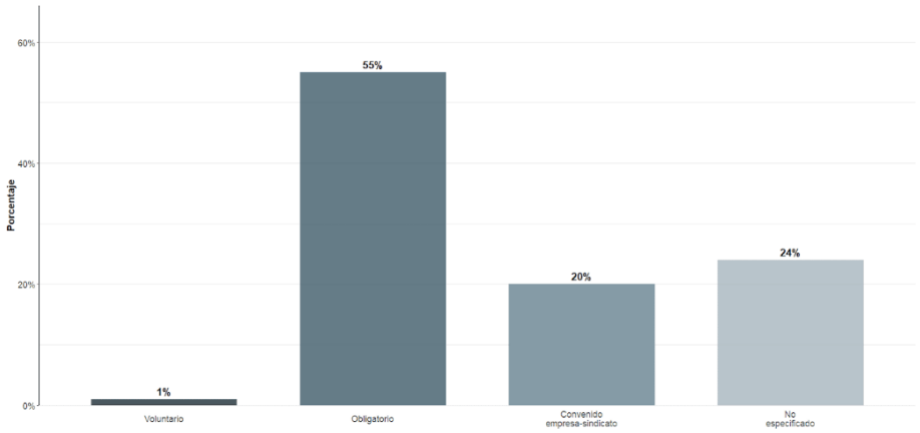
Figura 13. Criterio principal de ascenso



Fuente: elaboración propia

El trabajo de horas extra se establece como obligatorio en 55% de los contratos. Incluso en contratos donde no es formalmente obligatorio, suelen incluirse cláusulas que impiden al trabajador negarse. Solo en 1% se indica como voluntario.

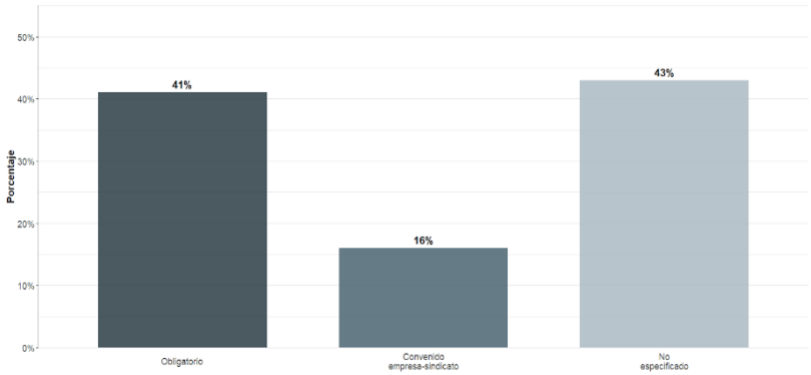
Figura 14. Trabajo en horas extras



Fuente: elaboración propia

Sobre los días de descanso, en 41% de los contratos su establecimiento es obligatorio por parte de la empresa, no se especifica en 43% y se establece por convenio en 16% lo que confiere a la empresa control en 84% de los casos.

Figura 15. Trabajo en días de descanso obligatorio



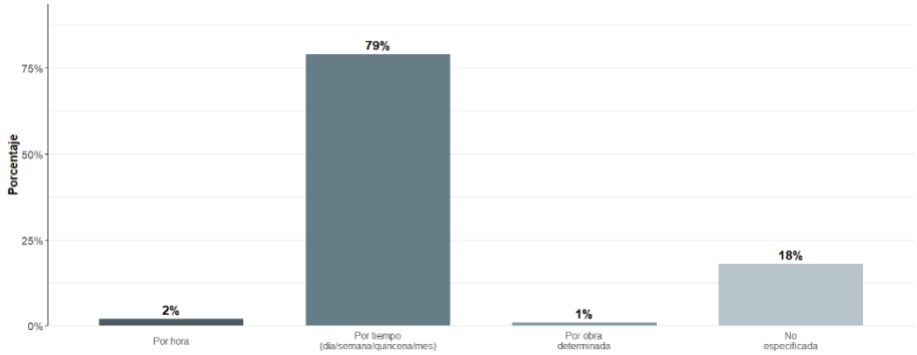
Fuente: elaboración propia

En suma, la discrecionalidad de la empresa es amplia para establecer sus condiciones en los diversos rubros de movilidad entre turnos, puestos y geográfica. Así como la polivalencia de funciones, criterios de ascenso, establecimiento de horas extras y días de descanso.

Flexibilidad Salarial

En cuanto a las formas de salario, en 79% de los contratos se establece el pago por día, semana, quincena o mes, en 18% no lo específica, en 2% se indica por hora y en 1% por obra determinada.

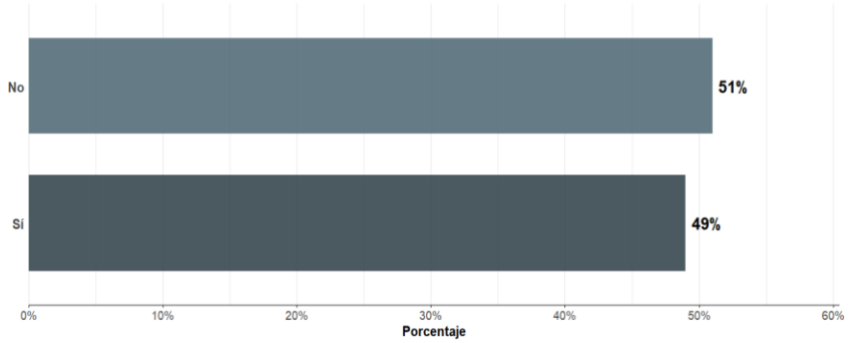
Figura 16. Formas de salario



Fuente: elaboración propia

Respecto a los bonos e incentivos se observa que, por puntualidad o asistencia, en 49% se estipulan por contrato y en 49% no se consideran.

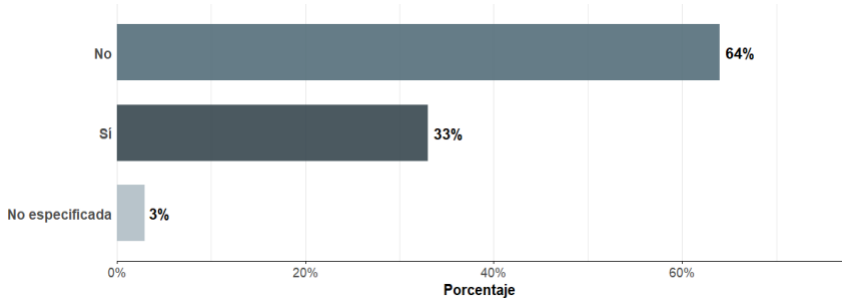
Figura 17. Bonos o incentivos por puntualidad o asistencia



Fuente: elaboración propia

Por calidad o productividad, no se consideran en 64% de los contratos, se especifican en 33% y no se mencionan en 3%.

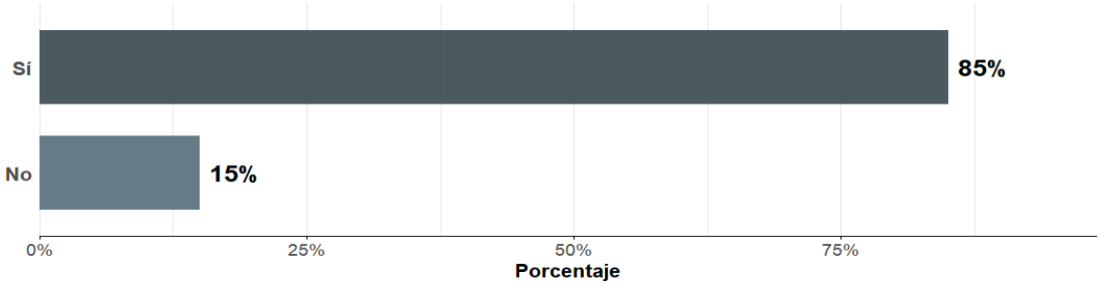
Figura 18. Bonos por productividad



Fuente: elaboración propia

Respecto a otro tipo de bonos, se reconocen en 85% de los contratos y no en un 15%.

Figura 19. Otros bonos



Fuente: elaboración propia

Aunque la mayoría de los contratos, 85%, reconocen algún bono, el acceso a estos ingresos complementarios está condicionado por demás rubros de flexibilidad funcional, horaria, geográfica entre otros, lo que otorga a la empresa un mecanismo adicional de control.

1. Comunicación entre jefes, gerentes y trabajadores.

El análisis de los mecanismos de comunicación revela una formalización limitada en los contratos. Como se presenta en la Tabla 2, en más del 79% de los contratos no especifican los canales de comunicación entre directivos y mandos intermedios, ni entre trabajadores y jefes.

Tabla 2. Canales de comunicación laboral

VARIABLE	VERBAL DIRECTA (%)	POR MEDIO DE JEFES Y SUPERVISORES (%)	SINDICAL (%)	NO ESPECIFICADA (%)
PRINCIPALES FORMAS DE COMUNICACIÓN ENTRE LOS DIRECTIVOS, GERENTE Y JEFES	2	18	1	79
PRINCIPAL FORMA DE COMUNICACIÓN ENTRE TRABAJADORES Y JEFES	3	8	17	72

Fuente: elaboración propia.

La comunicación sindical como principal vía entre trabajadores y jefes se menciona solo en 17% de los contratos, lo que sugiere una mediación limitada del sindicato en los asuntos cotidianos.

2. Resultados en relación horas de trabajo y prestaciones laborales.

En cuanto al cumplimiento de prestaciones establecidas en la LFT, los son mixtos, como se aprecia en la tabla 3. Mientras que derechos como vacaciones 100%, en la prima vacacional 97% y capacitación en 89% están ampliamente reconocidos, otros aspectos presentan omisiones significativas. Solo en 55% de los contratos especifican un esquema de banco de horas, y la participación en las utilidades un derecho legal, solo se estipula en 43% de los contratos.

Tabla 3. Prestaciones laborales

VARIABLE	SÍ (%)	NO (%)	NO ESPECIFICADO (%)
ESQUEMA DE SEMANA LABORAL BANCO DE HORAS	55	42	3
VACACIONES	100	0.0	0.0
PRIMA VACACIONAL	97	3	0.0
PAGOS DE HORAS EXTRA	83	7	10

PARTICIPACIÓN EN LAS UTILIDADES	43	55	2
DERECHO DE CAPACITACIÓN	89	11	0.0

Fuente: elaboración propia.

El cumplimiento de la legislación laboral en las prestaciones laborales mínimas es un patrón en la mayoría de los contratos, lo que constituye una base de legitimidad para los sindicatos. Sin embargo, se quedan aspectos sustanciales fuera de los contratos, creando vacíos que permiten a la parte empleadora imponer sus normas de trabajo con amplia discrecionalidad.

Discusión: Instituciones formales vs prácticas informales en la implementación de la reforma laboral 2019.

Los hallazgos de este estudio revelan una brecha entre el diseño institucional de la NLFT de 2019 y su implementación efectiva en al IA de Querétaro. El argumento central que emerge es que los resultados limitados y heterogéneos pueden explicarse por la interacción de tres factores: la inercia del corporativismo sindical, la operación de instituciones informales competitivas y la rigidez cultural que sustenta liderazgos autoritarios y limita la participación sindical.

La persistencia de la CTM como actor hegemónico, con 90% de los CCT analizados, ilustra la inercia institucional del modelo corporativo. Esta continuidad refleja lo que Pierson (2000) identifica como retornos crecientes: las ventajas económicas y de control político que el modelo ofrece a actores dominantes, empresas y líderes sindicales, generan fuertes incentivos para su preservación, elevando los costos de transición hacia formas de representación más democráticas.

Dicho desfase entre el diseño formal y los resultados observados se explica, en buena parte, por la que indican Helmke et al, (2004) denominan instituciones informales competitivas: arreglos no oficiales que sustituyen, vacían o capturan las reglas formales. En el caso de Querétaro, prácticas como la opacidad en la comunicación sindical, la discrecionalidad empresarial en la organización del trabajo y la simulación en los procesos de legitimación funcionan como normas informales que estructuran expectativas compartidas y son socialmente sancionadas, aunque contradigan la intencionalidad democrática de la reforma. Como señalan Bensusán, et al, (2024), a pesar de los avances en transparencia impulsados en el proceso organizativo y reivindicativo, lo que hace posible identificar las prácticas de simulación y combatirlas a través de la participación y denuncia de los trabajadores. Persisten, las prácticas atentatorias contra la libertad sindical y negociación colectiva, y el peso de las estrategias de las

empresas multinacionales para atomizar las negociaciones, siguen determinando por mucho el perfil sindical y de los contratos colectivos en la IA.

Esta persistencia se vincula, a su vez, con lo que Acemoglu, et al, (2024), llaman rigidez cultural: la cultura corporativa sindical opera como un repertorio de atributos entrelazados, liderazgos autoritarios, control de la participación, restricción del derecho de huelga, que limita la emergencia de configuraciones alternativas. No obstante, como destacan los mismos autores, la cultura no es inmutable, en contextos de mayor fluidez, como el que podrían impulsan sindicatos independientes o movimientos de base, pueden abrirse paso a reconfiguraciones hacia prácticas democráticas. Esto refuerza el argumento de Bensusán (2020) respecto a que el éxito del nuevo modelo laboral dependerá crucialmente de que los trabajadores ejerzan sus derechos de manera libre e informada.

Sin embargo, como advierte Quintero (2024), la mera existencia de procedimientos formales, como el voto individual, no basta para transformar relaciones de poder estructuralmente desiguales. En Querétaro, la asimetría entre los sindicatos corporativos, que controlan los procesos de consulta y legitimación, y los actores emergentes se ve agravada por problemas de implementación como la falta de información, la burocracia administrativa y la ausencia de habilidades digitales entre los trabajadores. Frente a esto, algunos trabajadores han recurrido al Mecanismo Laboral de Respuesta Rápida del T-MEC, evidenciando las limitaciones de la reforma para garantizar derechos en el ámbito local.

En el caso específico de Querétaro, la continuidad del modelo de paz laboral como práctica informal rígida explica la brecha entre los objetivos de la reforma y los resultados observados. Los actores tradicionales, empresarios y CTM, se han adaptado a las nuevas reglas para mantener el control mediante al menos tres mecanismos documentados en los CCT:

1. Discrecionalidad empresarial en la flexibilidad laboral, donde cláusulas que establecen horas extra obligatorias (55%), movilidad unilateral de turnos (89%) y polivalencia funcional (88%) reflejan lo que Bouzas (2009) identifica como contratos de protección, firmados al margen de los trabajadores.

2. Opacidad en los canales de comunicación, con un 79% de los CCT que no especifican vías de diálogo entre directivos y trabajadores, lo que impide la rendición de cuentas y dificulta la emergencia de alternativas representativas (Quintero, 2024).

3. Fragmentación de la acción colectiva mediante la estructura de empresa-red, que como señala Covarrubias (2016), limita la articulación entre trabajadores de autopartes y ensambladoras, favoreciendo lo que Salinas (2016) denomina la "queretanización" de las relaciones laborales: alta productividad con baja conflictividad.

En conjunto, estos mecanismos neutralizan el potencial disruptivo de la reforma, cuestionan el supuesto de que la democratización procedimental, vía votaciones, basta para transformar relaciones de poder profundamente arraigadas. La implementación efectiva de la reforma laboral requerirá, por tanto, no solo ajustes normativos, sino también cambio en las estructuras de poder, las culturas organizativas y los incentivos que actualmente sostienen el *statu quo* corporativo en Querétaro.

Conclusiones

Los resultados de la investigación demuestran que la reforma laboral de 2019 ha tenido efectos limitados en la democratización sindical y en la mejora de condiciones laborales en la IA de Querétaro. El dominio de la CTM sobre 90% de los CCT analizados evidencia la resistencia del modelo corporativo frente al cambio institucional.

Los hallazgos confirman que la mera creación de instituciones formales es insuficiente cuando existen mecanismos de neutralización profundamente arraigados: la discrecionalidad patronal en la flexibilidad laboral en complicidad con los dirigentes sindicales, la opacidad en los canales de comunicación y la fragmentación de la acción colectiva mediante la estructura de empresa-red.

Estos resultados sugieren que la implementación efectiva de la NLFT requiere superar el enfoque puramente procedimental y tratar las estructuras de poder subyacentes que perpetúan el *statu quo*. La "queretanización" de las relaciones laborales, alta productividad con baja conflictividad se sostiene en un equilibrio institucional donde actores tradicionales han cooptado las nuevas reglas para preservar sus privilegios.

Teóricamente se contribuye al entendimiento de los procesos de resistencia al cambio institucional en relaciones laborales y se señala la necesidad de diseños institucionales que alteren los incentivos estructurales más allá de los ajustes procedimentales.

Líneas futuras de investigación deben incorporar metodologías y técnicas cualitativas, como entrevistas y observación de procesos de votación, para

comprender las dinámicas políticas en los centros de trabajo, que explican la persistencia de estas prácticas, así como explorar la viabilidad de estrategias de acción colectiva que permitan a los trabajadores ejercer efectivamente tanto su poder asociativo como estructural.

Referencias

Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2024). Culture, institutions and social equilibria: A framework (Working Paper No. 28832) National Bureau of Economic Research. http://www.nber.org/papers/w28832

Arciniega Arce, R. S., (2022). La industria de autopartes en Querétaro: proveedoras y redes productivas en el contexto de una nueva división internacional del trabajo. *Denarius*, 1(42), pp. 69-104. https://doi.org/10.24275/uam/izt/dcsh/denarius/v2022n42/Arciniega

Banda, H., Gómez, D. y Carrión L. (2016). La industria automotriz en el estado de Querétaro: ¿cambio estructural? Revista pensamiento y gestión, 41, pp. 36-59

Belmont, E. (2014). La Reforma Laboral en México: la mitificación de la empresa y los ajustes en las relaciones laborales. Revista Nueva Antropología, (80), 25-58.

Bensusán, G. (1998). Los determinantes institucionales de la flexibilidad laboral en México. En. F. Zapata (Ed.), ¿Flexibles y productivos? Estudios sobre flexibilidad laboral en México (pp. 39-67). El Colegio de México

Bensusán, G. (2020). La transformación del modelo de regulación laboral mexicano y sus vínculos con la integración económica en América del Norte, ILO Working Paper, No. 15.

Bensusán, G. (2023) Labour reforms in Mexico and international trade negotiations: From NAFTA to the USMCA. En M. Corley-Coulibaly & F. Ebert (Eds.), Compending of Trade and Decent Work on Labor rerforms in Mexico and trade negotiations: From NAFTA to USMCA (1st ed.). Interntarional Labour Office.

Bensusán, G. y Flores, N. (2022). La calidad de los empleos en el sector de exportación: Del TLCAN al T-MEC. En C. Alba Vega y M. Rodríguez (eds.). Desigualdades laborales y urbanas en México. El Colegio de México.

Bensusán, G. y Middlebrook, K. (2013). Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones. UAM, FLACSO, CLACSO.

Bensusán, G. y Middlebrook, K. J. (2020). Cambio político desde afuera hacia dentro. Influencia comercial estadounidense y reforma de los derechos laborales en México. *Foro Internacional*, 60(3), 985- 1039. https://doi.org/10.24201/fi.v60i3.2670

Bensusán, G., González, A., y Lucero Gil, A. (2024). La situación laboral y sindical de la IAM bajo escrutinio: cambios institucionales, nuevas instancias de fiscalización y resultados. En A. Covarrubias V., J. Carrillo, y C. Ruiz Durán (coords.). La IAM en la Transición: Entre las nuevas movilidades, el T-MEC, la trampa del ingreso medio y el nearshoring. (pp.277-321) Friedrich Ebert Stiftung.

Bouzas, J. (2018). Las reformas laborales algunos años después de su realización. En M. Padrón, G. Luciana, F, Mancini et al. (coords.) Trabajo y derechos en México. Nuevas afectaciones a la ciudadanía laboral. (pp. 51-69). UNAM-IIJ

Bouzas, J.A. (2009). Contratación Colectiva de Protección. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*. 9, pp. 29-52.

Carrillo, M. Salinas, R. (2014). La situación de la Contratación Colectiva en el sector manufacturero de Querétaro en el contexto de la reforma laboral. FUNDAp

Covarrubias, A. y Bousas, A. (2016). Empleo y políticas sindicales en la industria automotriz de México. Friedrich Ebert Stftung

Diario Oficial de la Federación. (1 de mayo de 2019). DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de la Defensoría Pública, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley del Seguro Social, en materia de Justicia Laboral, Libertad Sindical y Negociación Colectiva.https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lft/LFT_ref30_01may19.pdf

Diario Oficial de la Federación. (24 de febrero de 2017). DECRETO por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Laboral.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5472965&fecha=24/02/2017&print=true

Diario Oficial de la Federación. (30 de abril 2021). EXTRACTO del Acuerdo por el que se aprueba el Protocolo para el procedimiento de legitimación de contratos colectivos existentes. https://www.dof.gob.mx/2021/CFCRL/Protocolo_Legitimacion_ContratosColectivos.pdf

García, R. y Álvarez, A. (2021). Análisis de las condiciones estructurales de la industria automotriz en México ante la entrada en vigor del T-MEC. EconomíaUNAM, 52, pp. 64-86. https://doi.org/10.22201/fe.24488143e.2021.52.599

Gobierno del Estado de Querétaro. (2021). Anuario Económico. Querétaro competitivo. Secretaría de Desarrollo Sustentable. https://sedesu2.queretaro.gob.mx/firma/AEE_2021_QUERETARO%20COMPETITIVO.pdf

González, C. (2012). Querétaro metropolitano, una lectura sobre su nuevo crecimiento. [Ponencia]. International Congress of Americanists, Building Dialogues in the Americas, Viena, Austria.

Helmke, G. y Levitsky, S. (2004). Informal institutions and comparative politics: A research agenda. Perspectives on Politics, 2 (4), pp. 725-740. https://doi.org/10.1017/S1537592704040472

Hodgson, G. (2025). Formal and informal institutions: some problems of meaning, impact and interaction. Journal of Institutional Economics, 16(3), pp. 45-60 doi:10.1017/S1744137424000249

Industria Nacional de Autopartes (2018) Diálogo con la industria automotriz 2018-2024. Disponible en: Dialogo-con-la-industria-automotriz-2018-2024.pdf (ina.com.mx).

INEGI Y AMIA (2025). Conociendo la Industria Automotriz. Instituto Nacional de Geografía y Estadística. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/889463918233.pdf

Jáuregui, Juan C. y Lozano, A. (2009). Industria automotriz. Retos y Oportunidades para el estado de Querétaro. CONYTEQ, CIATEQ.

Morris, B., Barrera Insua, F., Beliera, A., y Fernández Massi, M. (2021). ¿Cuánto poder de negociación tiene un sindicato? Reflexiones a partir del análisis sectorial. Estudios del Trabajo, 62, pp. 1-23.

Ocampo, R. (2022). Reforma laboral en México: una reconstrucción de su negociación y sus potencialidades prácticas. Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad, 84, pp. 9-42

Pierson, P (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the study of politics. American Political Science Review, 94(2), pp. 251-267

Portes, A. (2006). Instituciones y desarrollo: Una revisión conceptual. Cuadernos de Economía, 25(45), pp. 13-52

Quintero Ramírez, C (2019). "La reforma laboral mexicana durante el gobierno de la transformación: ¿avance o retroceso?" en Redes del conocimiento y emprendimiento (pp.40-64). Universidad Arturo Michelena.

Quintero Ramírez, C. (2024). Industria automotriz y sindicalismo en tiempos de transformación y T-MEC: grandes expectativas, resultados escasos. En A. Covarrubias V., J. Carrillo, y C. Ruiz Durán (coords.) La IAM en la Transición: Entre las nuevas movilidades, el T-MEC, la trampa del ingreso medio y el nearshoring (pp. 323-359). Friedrich Ebert Stiftung.

Quintero Ramírez, C. (2025, 18 de junio). El mundo laboral mexicano: del amanecer a la penumbra. Milenio. https://www.milenio.com/opinion/varios-autores/corredor-fronterizo/el-mundo-laboral-mexicano-del-amanecer-a-la-penumbra

Red de solidaridad de la Maquila (2021). La legitimación de los Contratos Colectivos de trabajo en México: ¿Qué hemos aprendido hasta ahora? https://www.maquilasolidarity.org/sites/default/files/attachment/Legitimacion_de_los_CCT_en_Mexico_Dic_2021.pdf

Salinas. R. (2016). La configuración industrial del sector aeroespacial en el Estado de Querétaro, México. Retos y posibilidades de desarrollo. Fontamara.

Schmalz, S. (2017), Los recursos de poder para la transformación sindical, Nueva Sociedad, 20-41

Taku, O. (2018), Reforma laboral y la industria automotriz en México. Iberoamericana, 2, pp. 21-40.

Thomson Reuters. (2025). Retos de la industria automotriz en México: navegando el futuro del comercio exterior. Desde Plan México hasta el T-MEC. Thomson Reuters

La implementación de la evaluación en México: entre la institucionalización del control y el desmantelamiento del aprendizaje público

Recibido: 17 octubre Aceptado: 29 noviembre 2025

Manuel Lara Caballero[1]

Resumen:

El artículo analiza la implementación de la evaluación de políticas públicas en México como un proceso político-organizacional caracterizado por tensiones entre la racionalidad técnica, el control presupuestario y el aprendizaje institucional. Se argumenta que la evaluación, concebida en un principio como herramienta de mejora y rendición de cuentas, ha derivado en un mecanismo de legitimación administrativa dominado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). La extinción del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2025, marca un punto de inflexión que profundiza la centralización del sistema, donde los efectos iniciales comienzan a observarse y su evolución aún no permite un análisis sustantivo. Con base en fuentes normativas, institucionales y analíticas, se sostiene que la implementación de la evaluación en México refleja un tránsito inacabado del control burocrático hacia el aprendizaje organizacional, evidenciando los desafíos para reconstruir una cultura de la evaluación democrática capaz de generar conocimiento público y fortalecer la gobernanza basada en evidencia.

Palabras clave: Evaluación de políticas públicas; Implementación; Aprendizaje institucional; Gobernanza democrática.

Abstract

The article analyzes the implementation of policy evaluation in Mexico as a political–organizational process shaped by tensions between technical rationality, budgetary control, and institutional learning. It argues that evaluation, originally conceived as a tool for improvement and accountability, has evolved into a mechanism of administrative legitimation largely dominated by the Ministry of Finance and Public Credit (SHCP). The extinction of the National Council for the Evaluation of Social

[1] Profesor-investigador del Departamento de Procesos Sociales. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma. Mexicano. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5312-3085 Correo-e: m.lara@correo.ler.uam.mx

Development Policy (CONEVAL) in 2025 marks a turning point that deepens the centralization of the system, where only initial effects are beginning to emerge and its evolution does not yet allow for substantive analysis. Drawing on normative, institutional, and analytical sources, the article contends that the implementation of evaluation in Mexico reflects an unfinished transition from bureaucratic control to organizational learning, underscoring the challenges of rebuilding a democratic evaluation culture capable of generating public knowledge and strengthening evidence-based governance.

Key words: public policy evaluation; implementation; institutional learning; democratic governance.

Introducción

Durante las dos últimas décadas del siglo XXI, la evaluación de políticas públicas en México experimentó un cambio importante: lo que comenzó como un mecanismo técnico orientado al control presupuestario ejercido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), terminó por convertirse en un espacio político-organizacional con intereses encontrados, tensiones burocráticas y lógicas institucionales contrapuestas. Si bien su origen se vinculó con la adopción de esquemas como la Gestión basada en Resultados (GbR), con el objetivo de optimizar la eficiencia del gasto y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, su trayectoria posterior la llevó a operar como un escenario de conflicto institucional donde las fronteras entre lo técnico, lo político y lo administrativo perdieron nitidez, dejando al descubierto las fisuras entre los propósitos declarados de la administración pública y las dinámicas reales de quienes implementan la evaluación de las políticas públicas (Pardo, Dussauge y Cejudo, 2018).

La evaluación en México no puede reducirse a su dimensión instrumental o metodológica, sino que debe comprenderse como un proceso de naturaleza pública que, al entrelazarse con estructuras normativas e institucionales específicas, desarrolla una carga política inherente. El argumento que se desarrolla, propone examinar la implementación de la evaluación como una fase importante del análisis de políticas: es en ese momento donde los mandatos normativos enfrentan su traducción práctica, donde se configuran aprendizajes de orden institucional, cultural y social y, donde es posible observar cómo la evaluación, al ponerse en

acción, pone a prueba los fundamentos mismos de la política pública, exponiendo las brechas entre lo que formalmente se prescribe y lo que efectivamente acontece en la gestión gubernamental.

En este sentido, su desarrollo involucra una multiplicidad de actores como dependencias, instituciones, consultoras, universidad, unidades evaluadoras y organismos autónomos que interpretan, adaptan o incluso se resisten a los lineamientos oficiales del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México, fundamentado en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 26 y 134 y, la Ley General de Contabilidad Gubernamental. La práctica evaluativa muestra que el conocimiento técnico no se traduce automáticamente en aprendizaje institucional, donde se ve condicionado por jerarquías administrativas, incentivos presupuestarios y dinámicas de poder que moldean la forma en que se produce y utiliza la evidencia (Lipsky, 1980; Pressman & Wildavsky, 1973). La evaluación deja de ser un proceso neutro para convertirse en un espacio donde se disputan significados y legitimidades.

La creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en el año 2004, un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza, logró construir los cimientos de una arquitectura institucional del SED en México con cierta autonomía técnica y política del proceso evaluativo. No obstante, las reformas recientes a la Administración Pública Federal en julio de 2025, dieron como resultado su extinción y la transferencia de la mayoría de sus atribuciones al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), lo que representa un punto de inflexión que pone en riesgo dos décadas de acumulación de capacidades públicas y de aprendizaje institucional (Diario Oficial de la Federación [DOF], 2025). Lejos de fortalecer el sistema, estas transformaciones podrían conducir a una re-centralización administrativa que diluya los avances logrados en materia de transparencia y autonomía en materia de evaluación.

La extinción del CONEVAL en el año 2025 reconfigura un equilibrio histórico entre la técnica y política dentro del SED, porque desde el inicio fue diseñado institucionalmente para ser un contrapeso técnico frente a la lógica presupuestaria donde existe una asimetría que ha caracterizado la implementación de la evaluación en México, donde se utiliza más como un mecanismo de control administrativo antes que como herramienta de aprendizaje institucional. Este cambio altera la arquitectura formal del SED, cuestionando la capacidad del Estado

para contar con espacios de autonomía analítica y deliberación crítica en un entorno donde prevalece la racionalidad hacendaria. El problema no es sólo la pérdida de una institución, sino la transformación de los incentivos y las condiciones políticas que definen la práctica evaluativa.

Esta investigación se basa en un diseño cualitativo de carácter documental y analítico, sustentado en la revisión de normas como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG), así como de los instrumentos técnicos del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), entre ellos el Programa Anual de Evaluación (PAE), el Sistema de Evaluación Específica de Desempeño (SIEED) y el Módulo de Información para la Evaluación Específica de Desempeño (MEED). El análisis integra literatura en implementación y evaluación de políticas públicas, con el fin de identificar las tensiones entre los mandatos formales del sistema y las prácticas institucionales que lo configuran, donde, aunque el estudio no incorpora entrevistas ni trabajo de campo, existe la posibilidad que en futuras investigaciones se vinculen los hallazgos con la evidencia empírica directa sobre el comportamiento de los actores del sistema.

El objetivo de este artículo es contribuir al análisis de la implementación de la evaluación, destacando que detrás de los procedimientos técnicos subyace un proceso político de negociación, control y aprendizaje donde convergen diferentes intereses. En particular, se busca reflexionar sobre cómo la evaluación ha sido institucionalizada en el Estado mexicano y las tensiones que surgen entre la racionalidad técnica y política que la sustentan; examinar la trayectoria reciente del Sistema de Evaluación del Desempeño, con énfasis en la desaparición del CONEVAL en 2025 como un punto de inflexión institucional, donde sus efectos iniciales apenas comienzan a observarse y, reflexionar sobre los retos actuales para construir una cultura evaluativa orientada al aprendizaje institucional.

El artículo se estructura con una lógica progresiva que avanza de lo conceptual a lo empírico y de lo institucional a lo político. La segunda sección desarrolla el marco teórico que orienta la comprensión de la implementación de la evaluación, a partir de las corrientes del análisis de políticas públicas, las teorías de redes, la agencia y el neoinstitucionalismo. En la tercera se analiza la arquitectura institucional del SED, destacando la división funcional entre el CONEVAL, la SHCP, la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF). La cuarta sección examina el papel de los actores que participan en la implementación, mostrando cómo sus jerarquías, capacidades y dependencias determinan el uso de la evidencia. Posteriormente, la quinta sección aborda el

Programa Anual de Evaluación (PAE) como una caja blanca y caja negra, para revelar la distancia entre el mandato técnico y la práctica política. En la sexta sección se analizan las dinámicas informales y las rutinas burocráticas que configuran la cultura de la evaluación mexicana. La última sección presenta las conclusiones, en las que se discute el dilema entre la cultura del control y el aprendizaje institucional, planteando los desafíos para reconstruir una política de evaluación democrática, plural y orientada al conocimiento público.

La implementación de la evaluación: un proceso organizacional complejo

La implementación de políticas públicas ha sido señalada por la literatura como una de las fases más decisivas y problemáticas del ciclo gubernamental. Pressman y Wildavsky (1973) demostraron que entre la decisión política y los resultados finales existe un abismo administrativo donde intervienen la discrecionalidad, la ambigüedad y la negociación. En el caso de México, la evaluación de políticas reproduce este patrón, porque su efectividad no sólo depende de la normatividad existente, sino de la capacidad de las instituciones para transformar los lineamientos en acciones concretas. Este proceso rara vez es lineal o predecible, porque en él se entrecruzan intereses, jerarquías y rutinas que reconfiguran los objetivos iniciales de la política evaluativa.

La implementación de la evaluación, desde un enfoque organizacional, puede interpretarse como un proceso de traducción institucional (March & Olsen, 1989). Las reglas formales como, por ejemplo, los lineamientos del Programa Anual de Evaluación (PAE) o los Términos de Referencia (TdR) de las evaluaciones externas, se reinterpretan al interior de estructuras burocráticas donde existen restricciones presupuestarias, incentivos políticos y prácticas heredadas. De este modo, la evaluación no sólo cumple la función de medir el desempeño de las políticas públicas, sino que también exhibe el desempeño institucional del propio Estado (Cejudo, 2003), esta situación no siempre garantiza coherencia ni efectividad, porque las organizaciones tienden a adaptar las normas más a su conveniencia operativa que a los fines sustantivos de la política de evaluación.

En términos teóricos, Winter (2012) y Goggin (1986) distinguen tres generaciones de estudios sobre implementación: la primera, centrada en la jerarquía o enfoque top-down; la segunda, en la autonomía de los implementadores o enfoque bottom-up; y la tercera, en las redes interinstitucionales que median la acción pública. La experiencia mexicana combina elementos de los tres modelos donde: i) la SHCP ejerce un control vertical mediante el Presupuesto basado en Resultados (PbR); ii) las Unidades de Evaluación del Desempeño (UED) adaptan los instrumentos según

sus propias capacidades técnicas y, iii) el CONEVAL (hasta su reciente extinción en 2025) actuaba como un articulador técnico en una red que involucraba a la ASF, universidades y consultoras externas (Pardo, 2017). Este entramado híbrido permitió cierta flexibilidad, aunque también genera superposición de funciones y fragmentación de responsabilidades.

El proceso de implementación también puede comprenderse a partir del isomorfismo institucional propuesto por DiMaggio y Powell (1983), que es útil para explicar cómo las organizaciones públicas replican modelos internacionales de evaluación sin considerar plenamente las condiciones políticas y administrativas locales. La adopción de estándares internacionales como la gestión para resultados, las evaluaciones externas estandarizadas o los sistemas de monitoreo basados en indicadores homogéneos, por lo general responde más a presiones coercitivas y normativas, que a una apropiación sustantiva de sus principios. Esta dinámica genera un proceso de convergencia que busca legitimar el sistema hacia el exterior, pero que no se traduce necesariamente en prácticas acorde con las capacidades institucionales del Estado mexicano.

La tensión entre el diseño normativo y la práctica se expresa en tres dimensiones principales. Primero, la distancia entre la autonomía formal de los evaluadores y su dependencia financiera respecto de las instancias ejecutivas; segundo, la coexistencia de una racionalidad técnica, orientada al conocimiento, y otra política, enfocada al control y, tercero, la fragilidad institucional de las unidades encargadas de conducir las evaluaciones (Dussauge, 2019). En conjunto, estos elementos configuran una lógica de implementación que privilegia el cumplimiento procedimental sobre la generación de aprendizaje organizacional, donde la evaluación termina siendo un ejercicio que produce información, pero no necesariamente cambios incrementales en la política pública. En este contexto, la tabla 1 sintetiza las principales teorías e ideas desarrolladas en este apartado que permiten comprender la implementación de la evaluación en México y muestra cómo cada enfoque aporta distintas lecturas para analizar su operación dentro del SED.

Tabla 1. Teorías para comprender la implementación de la evaluación en México

ENFOQUE O TEORÍA	PLANTEAMIENTOS ESENCIALES	UNIDAD DE ANÁLISIS	LECTURA DEL CASO MEXICANO

ENFOQUE JERÁRQUICO O TOP-DOWN **(PRESSMAN & WILDAVSKY, 1973)**	La implementación se concibe como una secuencia ordenada de decisiones dentro de una estructura vertical. Su eficacia depende del mando centralizado y de la definición precisa de objetivos.	Nivel estructural y burocrático del Estado	El diseño del Programa Anual de Evaluación (PAE) recae principalmente en la SHCP, lo que reproduce una lógica de control y seguimiento desde el centro.
ENFOQUE BOTTOM-UP (LIPSKY, 1980)	Los operadores locales reinterpretan y ajustan las políticas de acuerdo con las condiciones concretas de su entorno.	Nivel operativo y de los actores implementadores	Las Unidades de Evaluación del Desempeño (UED) y las dependencias adaptan las metodologías evaluativas según sus capacidades técnicas y sus márgenes presupuestales.
PERSPECTIVA DE REDES DE POLÍTICA **(RHODES, 1997; BÖRZEL, 1998)**	La acción pública se produce a través de redes de cooperación, negociación y dependencia mutua entre múltiples actores.	Nivel interorganizacional e intergubernamental.	La articulación entre CONEVAL, SHCP y la ASF conforma una trama institucional donde circulan poder, información y legitimidad en

			torno a la evaluación.
NEOINSTITUCIONALISMO (MARCH & OLSEN, 1989; NORTH, 1990)	Las instituciones formales e informales establecen los marcos que orientan y limitan el comportamiento de los actores.	Nivel normativo e institucional.	Las disposiciones legales como la LGDS y la LFPRH coexisten con prácticas no escritas, como la simulación administrativa o la apropiación política de los procesos evaluativos.
TEORÍA DE LA AGENCIA (JENSEN & MECKLING, 1976)	La relación entre quien delega y quien ejecuta genera tensiones derivadas de la información asimétrica y del control limitado.	Nivel político-institucional.	Aunque la evaluación pretende reducir la discrecionalidad del Ejecutivo, la injerencia política tiende a reactivar los desequilibrios entre el principal y agente.

Fuente: elaboración propia con base en Pressman & Wildavsky (1973), Lipsky (1980), March & Olsen (1989), North (1990), Dussauge (2019) y Winter (2012).

La implementación de la evaluación en México constituye un ámbito institucional complejo, caracterizado por la coexistencia y fricción de tres lógicas diferenciadas: la que privilegia el rigor técnico, la que responde a criterios financieros y la que obedece a cálculos políticos. En este espacio se articulan, aunque no siempre de manera armónica, los requerimientos de eficiencia administrativa, los mecanismos orientados al control del gasto público y las tácticas mediante las cuales el gobierno busca sostener su legitimidad. El discurso oficial resalta valores como la transparencia, eficacia y rendición de cuentas, pero

en la práctica predominan rutinas orientadas al cumplimiento normativo más que al fortalecimiento del aprendizaje organizacional. El reto central, como advierte Pardo (2017), no es contar con metodologías rigurosas y estandarizadas de evaluación, sino en transformar los entornos institucionales que determinan su puesta en práctica y la utilidad de sus resultados. El obstáculo no es de naturaleza técnica, sino estructural porque la evaluación se debate entre reproducir las lógicas del control burocrático o consolidarse como un instrumento que favorezca el aprendizaje y la mejora de la gestión pública.

La arquitectura institucional: de la coordinación al control

El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) se edificó sobre una estructura institucional de carácter dual, orientada a equilibrar la lógica técnica con los criterios de eficiencia financiera, donde su diseño pretendía integrar, bajo un mismo esquema de gestión pública, los procesos de planeación, programación, presupuestación y evaluación. Esta estructura terminó generando una marcada asimetría de poder entre los órganos responsables del análisis social y aquellos encargados del control presupuestario. Desde mediados de la década de 2000, el CONEVAL, la SHCP y la Secretaría de la Función Pública (SFP) conformaron una tríada institucional destinada a garantizar la coherencia del sistema (CONEVAL, 2018; SHCP, 2022). El equilibrio deseado entre los criterios técnicos y las consideraciones financieras nunca dejó de ser una aspiración inscrita en la normatividad, sin lograr materializarse en la operación del sistema, porque las determinaciones presupuestarias terminaron por imponerse sistemáticamente frente a los juicios analíticos y las preocupaciones sociales que debían orientar el proceso evaluativo.

Dentro de este entramado institucional, el CONEVAL logró posicionarse como una instancia de referencia tanto técnica como normativa del sistema, asumiendo responsabilidades cruciales que incluían la evaluación de la política social, el desarrollo de lineamientos metodológicos y la articulación del Programa Anual de Evaluación (PAE), funciones que desempeñó con apego a la objetividad, rigor analítico y transparencia en el manejo de datos públicos. En paralelo, la SHCP incorporó la evaluación como parte constitutiva del Presupuesto basado en Resultados (PbR), canalizando el aprovechamiento de la evidencia hacia consideraciones de orden presupuestal y hacia la búsqueda de eficiencia en el ejercicio del gasto. La SFP, por su lado, asumió las tareas de vigilancia del control interno, del seguimiento a la rendición de cuentas y de la verificación de los procesos administrativos. Esta distribución de funciones dio lugar a un arreglo institucional que, si bien mostraba interdependencia operativa, exhibía al mismo

tiempo una marcada asimetría jerárquica en la cual la dimensión técnica terminó supeditada a los requerimientos de la racionalidad hacendaria. Como advierten Cejudo y Pardo (2019), la evaluación terminó cumpliendo más una función de control que de aprendizaje institucional, lo que debilitó su potencial como instrumento de mejora de las políticas públicas.

La arquitectura institucional del SED reflejó una tensión estructural entre la coordinación y el control, porque el diseño formal promovió la colaboración interinstitucional y el uso estratégico de la información, pero la práctica muestra evidencias de la consolidación de un modelo centralizado que privilegiaba la disciplina fiscal impuesta por la SHCP sobre el análisis de resultados y el aprendizaje colectivo. La tabla 2 muestra la estructura normativa y funcional de este sistema antes de la reforma del año 2025.

Tabla 2. Marco normativo e institucional del sistema de evaluación en México

INSTITUCIÓN	FUNCIÓN SUSTANTIVA	MARCO NORMATIVO	FUENTES DE INFORMACIÓN EMPLEADAS
CONEVAL	Tiene a su cargo la coordinación general del sistema de evaluación de la política social, así como la medición oficial de la pobreza en sus distintas dimensiones.	*Ley General de Desarrollo Social* (publicada en 2004)	Utiliza resultados de las evaluaciones externas, reportes de la ASF, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) y diversos indicadores de desempeño.
SHCP	Su papel es integrar los resultados de la evaluación con la planeación financiera y presupuestaria del Estado, garantizando coherencia entre el gasto público y sus resultados.	*Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* (vigente desde 2006)	Recurre al PAE, a la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), a los informes de desempeño institucional y al Presupuesto de Egresos de la Federación.
SFP	Encargada de supervisar la gestión administrativa y	*Ley Orgánica de la Administración*	Se apoya en reportes de avance de gestión, auditorías internas y

	verificar el cumplimiento de metas mediante mecanismos de control interno y rendición de cuentas.	*Pública Federal*, artículo 37	revisiones de control administrativo.
ASF	Realiza la fiscalización de los recursos públicos y revisa los resultados derivados de los procesos de evaluación y de la Cuenta Pública.	*Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación* (reformada en 2016).	Centra su labor en auditorías de desempeño, auditorías de cumplimiento y revisiones integrales del gasto.
UNIDADES DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO (UED)	Responsables de coordinar los ejercicios evaluativos al interior de cada dependencia o entidad de la Administración Pública Federal.	*Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales* (emitidos en 2007).	Generan y sistematizan información proveniente de los informes institucionales, MIR y reportes internos de seguimiento.

Fuente: elaboración propia con base en CONEVAL (2018), SHCP (2022), ASF (2023) y SFP (2022).

Esta arquitectura institucional permitió que la evaluación adquiriera, al menos en el plano formal, una posición estratégica dentro de la APF porque su diseño normativo buscaba garantizar la articulación entre la planeación, presupuestación y rendición de cuentas, otorgando al proceso evaluativo de una legitimidad técnica y estabilidad jurídica. En teoría, representó un avance significativo frente a los modelos previos de evaluación fragmentada que dependían de la voluntad política de cada administración, pero el exceso de regulación y la rigidez jerárquica del sistema resultaron en una interesante paradoja: el entramado institucional con una normativa sólida se convirtió también en uno de los más burocráticos en su implementación (Fundar, 2022). La evaluación dejó de ser un instrumento para la mejora de la gestión pública y se transformó, en muchos casos, en un mecanismo de legitimación del gasto.

La distancia entre el diseño normativo y la práctica se profundizó con la incorporación de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), que fueron diseñados para cerrar el ciclo entre la evidencia generada de las evaluaciones externas y la toma de decisiones. El SED pretendía asegurar que los resultados derivados de las

evaluaciones se tradujeran en acciones concretas orientadas a mejorar el desempeño institucional, pero, aunque alrededor del 60 % de los ASM fueron reportados como atendidos, la mayoría no contó con un seguimiento sistemático ni con evidencia verificable sobre su cumplimiento (CONEVAL, 2023).

En los ASM de las Evaluaciones de Consistencia y Resultados aplicadas entre el año 2018 y 2022, la mayoría de las dependencias reportaron avances sin modificaciones significativas reales en sus procesos de operación, porque los compromisos se limitaron sólo a ajustes mínimos documentales como la actualización de formatos, redefinición menor de indicadores o incorporación de actividades que ya existían, sin evidencia de cambios sustantivos en elementos centrales de diseño como la cobertura, focalización o calidad del servicio (CONEVAL, 2023). Esta distancia entre el reporte administrativo y el cambio sustantivo confirma que la lógica del cumplimiento formal persiste como práctica dominante, debilitando la función de aprendizaje institucional que debería caracterizar al sistema evaluativo.

Desde el punto de vista organizacional, el sistema terminó operando como un mecanismo de rendición de cuentas con escasa incidencia práctica, en el que la producción de información predominó sobre su aprovechamiento para la toma de decisiones. La evaluación, lejos de consolidarse como un proceso de aprendizaje institucional, se vio reducida a un ejercicio procedimental que limitó su potencial transformador y su valor público.

La arquitectura institucional del SED reproduce una lógica de poder que condiciona la manera en que circula la información, se asignan las responsabilidades y se decide qué evidencia es relevante para la toma de decisiones públicas. El predominio de la SHCP dentro de este esquema no es un asunto de jerarquía administrativa, sino la manifestación de un arreglo institucional que privilegia la racionalidad fiscal sobre los criterios técnicos y sociales que deberían orientar la evaluación. Esta asimetría genera incentivos para que las dependencias adopten estrategias defensivas como los siguiente: cumplimiento formal, producción de evidencia mínima, gestión de indicadores de bajo riesgo, que refuerzan la distancia entre el diseño normativo y su traducción práctica. Por lo que, más que un mecanismo para la mejora de las políticas públicas, la arquitectura institucional opera como un dispositivo que intenta estabilizar los equilibrios de poder preexistentes y limita la posibilidad de construir procesos de aprendizaje organizacional con incidencia.

Los actores de la evaluación: del tripartito institucional a la reconfiguración post-CONEVAL

La eficacia del SED no se explica sólo por la solidez de su andamiaje normativo, sino que depende de las formas concretas de interacción que establecen los actores encargados de hacerlo funcionar. Hasta 2025, el sistema mexicano era un esquema de coordinación tripartita conformado por el CONEVAL, la SHCP y la SFP, que contaba además con la participación complementaria de la ASF y de las UED distribuidas en las distintas dependencias federales. Cada una de estas instancias operaba desde racionalidades institucionales diferenciadas: mientras el CONEVAL privilegiaba la perspectiva técnica, la SHCP respondía a prioridades financieras y la SFP se orientaba hacia lo administrativo, configurándose así un dispositivo que aspiraba a balancear la objetividad del análisis, la disciplina en el ejercicio de recursos y las exigencias de transparencia. La extinción del CONEVAL y el traslado de sus funciones al INEGI reconfiguró esta arquitectura, modificando tanto los núcleos de decisión como los equilibrios de poder que hasta entonces habían sustentado las dinámicas de aprendizaje institucional (DOF, 2025; INEGI, 2025).

El modelo tripartito original

El modelo tripartito de evaluación tomó forma dentro de una estrategia más amplia de gobernanza por resultados, con la intención de articular en un solo sistema de gestión pública las fases de planeación, presupuestación y evaluación. Bajo este arreglo, la SHCP tomó a su cargo la coordinación del PAE; el CONEVAL se responsabilizó de establecer los lineamientos metodológicos y de verificar su observancia, en tanto que la SFP asumió las tareas de vigilancia procedimental y de resguardo de la transparencia administrativa. Por su parte, el Poder Legislativo, a través de la ASF, utilizó los resultados de la evaluación para fiscalizar la Cuenta Pública y reforzar los mecanismos de rendición de cuentas. Desde el punto de vista normativo, este diseño aspiraba a instaurar un ciclo permanente de aprendizaje institucional donde la evidencia alimente de manera sistemática las decisiones sobre el gasto público. Lo que sucedió en la implementación fue distinto: las tensiones entre organismos, la ausencia de mecanismos efectivos de articulación y la superposición de responsabilidades terminaron por restringir su capacidad de acción, convirtiendo lo que se concibió como un dispositivo para el mejoramiento sostenido en un engranaje burocrático más (Pardo, 2017; Cejudo, 2019).

Tabla 3. Actores del sistema de evaluación en México: roles, capacidades y poder de implementación (2004-2025)

ACTOR / INSTITUCIÓN	ROL INSTITUCIONAL	GRADO DE INFLUENCIA REAL	TIPO DE CAPACIDAD PREDOMINANTE	SITUACIÓN Y TRANSFORMACIONES POSTERIORES A 2025
CONEVAL	Encargado de establecer las normas, coordinar la política nacional de evaluación de la política social y medir oficialmente la pobreza multidimensional.	Poseía una autoridad técnica reconocida, aunque con escasa incidencia directa en las decisiones presupuesta-rias.	Capacidad analítica y de regulación metodológica.	Fue extinguido en julio de 2025. Sus atribuciones y bases de datos se integraron al INEGI.
SHCP	Integra los resultados de la evaluación con el proceso de planeación y asignación de recursos bajo el esquema de (PbR).	Ejerce control sobre qué programas se evaluaban y mantenía una posición dominante en la gestión fiscal.	Capacidad financiera, coercitiva y de control presupuestario.	Se consolidó como la instancia central del SED; coordina el PAE y gestiona el flujo institucional de las evidencias.
SFP	Supervisa el cumplimiento de metas gubernamentales y promueve la rendición de cuentas interna.	Su margen de acción es moderado, con influencia administrativa limitada.	Capacidad procedimental y de control interno.	Conserva sus funciones de fiscalización y seguimiento administrativo.

ASF	Realiza auditorías de desempeño y revisiones sobre el uso de recursos públicos, actuando como contrapeso al Ejecutivo.	Representa una instancia de control parcial frente al poder central y es más de carácter fiscalizadora.	Capacidad sancionadora y de revisión *ex post*.	Permanece como auditor principal, ahora complementado con información técnica que era generada por el CONEVAL.
UED Y DEPENDEN-CIAS	Ejecutan evaluaciones institucionales y atienden observaciones de la ASF y del PAE.	Tienen autonomía reducida y enfrentan alta rotación de personal cada cambio de gobierno.	Capacidad operativa y administrativa limitada.	Se mantenían bajo coordinación conjunta del CONEVAL y la SHCP, con lineamientos revisados.
EVALUADOR ES EXTERNOS	Elaboran estudios y evaluaciones de carácter independiente, contratados por las dependencias o el propio sistema.	Su trabajo suele estar condicionado por los contratos y las restricciones de acceso a información gubernamental.	Capacidad técnica especializada, pero dependiente.	Enfrentan un escenario de mayor incertidumbre institucional y financiera tras la desaparición del CONEVAL.
SOCIEDAD CIVIL Y ACADEMIA	Desarrollan análisis críticos, vigilancia ciudadana y aportes metodológicos en torno a la política de evaluación.	Su influencia pública y legitimidad social ha crecido progresivamente.	Capacidad epistémica, deliberativa y de contrapeso democrático.	Su papel se ha fortalecido a través del tiempo, pero tienen poca incidencia real.

Fuente: elaboración propia con base en CONEVAL (2023), SHCP (2024), Fundar (2022) y IMCO (2025).

El papel de los evaluadores externos y las UED

La externalización de la producción de conocimiento en evaluación, es decir, la práctica mediante la cual el Estado mexicano transfiere a agentes ajenos a la APF la responsabilidad de generar información, realizar evaluaciones, análisis y elaborar diagnósticos especializados, terminó por ser uno de los rasgos distintivos del SED en materia de política social. Esta modalidad transfiere a las consultoras, universidades y centros de investigación la responsabilidad de elaborar la mayoría de los informes de las evaluaciones que integran el Programa Anual de Evaluación (PAE). En principio, este esquema buscaba aprovechar la autonomía, pluralidad metodológica y el conocimiento técnico acumulado por el ámbito académico y profesional, fomentando la diversidad de enfoques y la especialización analítica; sin embargo, una crítica recurrente es que esta apertura también generó una dependencia cognitiva del Estado respecto de estos agentes externos, lo que limita su capacidad para producir conocimiento evaluativo propio y consolidar procesos sostenidos de aprendizaje institucional (Cejudo & López-Ayllón, 2020). Por tal motivo, lejos de fortalecer las capacidades públicas, la tercerización ha tendido a consolidar un modelo de evaluación contractual, centrado en el cumplimiento formal de convenios más que en la apropiación sustantiva de los resultados o en la transformación de la gestión pública.

En el nivel operativo, las Unidades de Evaluación del Desempeño (UED) representan el engranaje que vincula los mandatos normativos con la ejecución técnica de la evaluación porque se encargan de coordinar la contratación de evaluadores externos, revisar y adecuar los Términos de Referencia (TdR), validar los informes y elaborar el Posicionamiento Institucional frente a los hallazgos obtenidos. En teoría, su función es asegurar la coherencia metodológica y promover el uso efectivo de la evidencia, pero en la práctica, su baja jerarquía, influencia y poder dentro de las dependencias, la alta rotación de personal y la ausencia de presupuesto propio limitan su autonomía y capacidad de incidencia (CONEVAL, 2022). Estas debilidades estructurales convierten a la evaluación en un proceso administrativo como requisito formal, pero políticamente condicionado, donde la calidad del conocimiento depende más de las relaciones contractuales que de la deliberación pública.

Los nuevos actores en materia de evaluación en México a partir del 2025

La publicación del decreto en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 2025 marcó un punto de inflexión en el SED porque con esta reforma, el INEGI asumió las funciones de medición de la pobreza y coordinación de la evaluación

social que anteriormente correspondían al CONEVAL (DOF, 2025). Esta centralización fue presentada como una estrategia de simplificación administrativa orgánica, orientada a reducir duplicidades institucionales y mejorar la eficiencia administrativa, pero al eliminar la fricción técnica entre el CONEVAL y la SHCP, también se quitó un contrapeso fundamental para la autonomía de la evaluación. El INEGI se ha enfocado históricamente en la producción de información estadística a través de censos, encuestas e índices, pero ahora enfrenta el desafío de formular juicios evaluativos sobre políticas gubernamentales, una tarea que demanda no sólo nuevas capacidades institucionales, sino una cultura distinta y un margen real de independencia frente al poder ejecutivo. La tabla 4 resume las fricciones, los vínculos y reconfiguración de los principales actores antes y después de la reforma de 2025.

Tabla 4. Estructura tripartita del sistema de evaluación: coordinación, fricciones y vínculos formales

EJE DE COORDINACIÓN	INTERACCIÓN FORMAL (MARCO NORMATIVO)	FRICCIONES OBSERVADAS (EN LA PRÁCTICA)	CONSECUENCIAS ORGANIZACIONALES
CONEVAL - SHCP	Colaboran en la elaboración del PAE y en la definición conjunta de los criterios técnicos y presupuestarios.	En la operación cotidiana, la lógica fiscal prevalece sobre la técnica, limitando la autonomía metodológica.	La evaluación termina supeditada al control financiero y pierde parte de su capacidad analítica independiente.
CONEVAL - SFP	Se establece coordinación para el seguimiento de los ASM y los mecanismos de control interno.	En la práctica, los resultados de las evaluaciones se utilizan poco para retroalimentar o mejorar las políticas públicas.	La evaluación se percibe como un procedimiento burocrático, más que como una herramienta de aprendizaje institucional.
SHCP - ASF	Mantienen una vinculación entre el PbR y las auditorías de desempeño realizadas por la ASF.	Existen desfases de tiempo entre los ejercicios de evaluación y los procesos de fiscalización, lo que	Se debilita la continuidad entre la evaluación del desempeño y el control posterior del gasto público.

		fragmenta la cadena de rendición de cuentas.	
INEGI - SHCP (POSTERIOR A 2025)	Con la nueva normativa, se integran los sistemas técnicos de evaluación y presupuesto bajo la coordinación conjunta de ambas instituciones.	Persiste el riesgo de que los criterios estadísticos se subordinen a las prioridades fiscales y presupuestarias.	Se acentúa la centralización institucional y se reduce la autonomía técnica que antes ejercía el CONEVAL como contrapeso especializado.

Fuente: elaboración propia con base en CONEVAL (2023), SHCP (2024), DOF (2025) y IMCO (2025).

La implementación de la evaluación en México ocurre dentro de un campo de poder interorganizacional donde confluyen racionalidades técnicas, políticas y financieras. En este escenario, la dimensión técnica ha quedado progresivamente subordinada a la lógica presupuestaria, lo que reduce la evaluación a un instrumento de control más que de aprendizaje institucional. La reciente desaparición del CONEVAL refuerza esta tendencia y sitúa al INEGI en una posición ambivalente: por un lado, como defensor de la neutralidad estadística; por otro, como responsable de emitir juicios críticos sobre las políticas públicas del propio Ejecutivo. Esta dualidad configura una nueva etapa en la trayectoria de la evaluación mexicana, caracterizada por la centralización institucional, la pérdida de contrapesos autónomos y una presión creciente por preservar la legitimidad técnica en un entorno políticamente condicionado, lo cual impone importantes retos en el futuro de la implementación de la evaluación.

El PAE: la caja blanca y la caja negra de la evaluación de la política social

El PAE es uno de los pilares centrales del SED en México, con el propósito de ordenar, seleccionar y dar seguimiento a las evaluaciones de los Programas Presupuestarios (Pp) ejecutados por las dependencias federales. En el discurso normativo, aparece como un mecanismo para reforzar la transparencia, la rendición de cuentas y la eficiencia en el manejo de los recursos públicos. Lo que ocurre en la operación diaria, revela una tensión permanente entre la racionalidad técnica que inspiró su diseño y las dinámicas políticas que condicionan su funcionamiento (CONEVAL, 2022; SHCP, 2023), de manera que el PAE opera como un espacio donde conviven, no sin conflicto, el ideal de objetividad y las prácticas

discrecionales inherentes al funcionamiento burocrático del aparato gubernamental.

La metáfora de la caja blanca y la caja negra, propuesta por el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO) (2010), ayuda a capturar esta dualidad. La caja blanca representa la dimensión normativa del sistema, vinculada con el propósito de contar con procesos en los que la selección de programas, las decisiones metodológicas y el uso de los hallazgos se sustenten en criterios técnicos verificables y susceptibles de ser examinados públicamente. La caja negra, en contraste, simboliza la opacidad y el grado de discrecionalidad que prevalecen en los procesos de decisión al interior de la burocracia gubernamental, donde desde una perspectiva analítica, la caja blanca expresa el mandato institucional tal como se formula en las disposiciones legales, mientras que la caja negra da cuenta de las prácticas políticas y administrativas que entran en contradicción con los principios que formalmente estructuran el sistema (Cejudo & López-Ayllón, 2020; Fundar, 2022). De este contraste surge una paradoja central: un instrumento como el PAE que fue concebido para fortalecer la rendición de cuentas puede, en ciertos contextos, terminar reproduciendo las mismas lógicas que busca transformar.

La caja blanca: normatividad y transparencia formal

El PAE surge de un esquema de coordinación tripartita entre el CONEVAL, la SHCP y la SFP, conforme a lo establecido en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), donde en este instrumento se definen de manera anual: i) los tipos de evaluación que deben realizar las dependencias de la APF en materia de diseño, consistencia y resultados, procesos impacto, entre otros; ii) las metodologías aplicables; iii) los calendarios correspondientes e, iv) incorpora los mecanismos de seguimiento como los ASM, que buscan vincular los hallazgos con decisiones de gestión pública (CONEVAL, 2023).

Este marco normativo se apoya en plataformas tecnológicas que fueron desarrolladas por el CONEVAL, entre ellas el Módulo de Información para la Evaluación Específica de Desempeño (MEED) y el Sistema de Evaluación Específica de Desempeño (SIEED), que son sistemas que buscan estandarizar la información, registrar los resultados y facilitar el acceso público a los informes. En teoría, estas herramientas conforman un modelo de caja blanca, caracterizado por la transparencia de de la información y la claridad de los procesos que no siempre garantiza una apropiación sustantiva de los resultados, porque la estandarización

puede derivar en formalismos que debilitan la reflexión crítica y el uso estratégico de la evidencia (CONEVAL, 2022; SHCP, 2023).

La caja negra: discrecionalidad, selección y debilidad institucional

La brecha entre el mandato normativo y la práctica pone en evidencia la existencia de una caja negra en la implementación del PAE. En la práctica, la selección de los programas a evaluar no responde siempre a los criterios técnicos de relevancia o riesgo, sino a consideraciones de índole fiscal y política. Los procesos de negociación entre el CONEVAL y la SHCP determinaban qué programas serían incluidos, qué tipo de evaluación recibirían y con qué profundidad serían analizados. Los programas de alto impacto político o con resultados potencialmente desfavorables podían ser relegados o recibir evaluaciones de alcance limitado (Evaluación Anual: Caja Negra, 2024).

Las limitaciones estructurales que enfrentan las Unidades de Evaluación del Desempeño (UED) son otro elemento importante a considerar, porque si cuentan con una baja capacidad institucional (poco poder, alta rotación de personal, dependencia presupuestaria, entre otros), se restringe su margen de acción para coordinar de forma autónoma los procesos evaluativos. Estas condiciones generan una dependencia cognitiva y técnica del Estado hacia consultoras externas, lo que fragmenta la continuidad del conocimiento y debilita la posibilidad de construir aprendizaje institucional sostenido (Cejudo & Pardo, 2019). En consecuencia, la evaluación se convierte en un requisito administrativo: se cumple con los requerimientos formales y se entregan los informes previstos, sin que los resultados incidan realmente en la mejora de las políticas públicas. Esta situación revela que la transparencia procedimental es una condición necesaria pero no suficiente cuando la cultura institucional privilegia el cumplimiento normativo sobre la generación de valor público. La tabla 5 presenta esta dualidad estructural entre el mandato normativo (la caja blanca) y la práctica real (la caja negra) que define la implementación del PAE.

Tabla 5. El ciclo del Programa Anual de Evaluación: del mandato técnico a la realidad operativa

ETAPA DEL CICLO PAE	MANDATO INSTITUCIONAL (CAJA BLANCA)	REALIDAD OPERATIVA (CAJA NEGRA)	ACTORES	EFECTOS SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN
PRIORIZACIÓN	La normativa plantea que la selección de programas a evaluar debe responder a criterios técnicos de riesgo, relevancia social e impacto potencial.	En la práctica, el proceso se negocia políticamente y tiende a excluir programas sensibles o de alta visibilidad pública.	SHCP, CONEVAL (hasta 2025) y dependencias federales.	Se priorizan programas poco conflictivos, lo que conduce a una agenda evaluativa despolitizada y limitada en su alcance crítico.
DISEÑO / TÉRMINOS DE REFERENCIA (TDR)	Se promueve la homogeneización metodológica a través de lineamientos generales que garanticen comparabilidad y rigor técnico.	Frecuentemente se realizan ajustes discrecionales a los TDR con el fin de evitar resultados políticamente incómodos.	UED y consultoras externas contratadas.	Surgen sesgos metodológicos que debilitan la validez de las evaluaciones y reducen su potencial de mejora institucional.
EJECUCIÓN	El mandato formal establece que los ejercicios deben ser realizados por evaluadores independientes bajo supervisión imparcial.	En la práctica, los calendarios, contratos y alcances suelen ser controlados por las dependencias ejecutoras.	Dependencias responsables de programas y áreas de planeación.	La evaluación se transforma en un procedimiento rutinario y pierde su función de aprendizaje o rendición de cuentas efectiva.

SEGUIMIENTO (ASM)	Las recomendaciones derivadas de la evaluación deberían integrarse a los procesos presupuestarios y de planeación.	Predomina el cumplimiento formal: los ASM se documentan sin producir cambios sustantivos.	SHCP, SFP y ASF.	Se fragmenta el vínculo entre la evidencia generada y la toma de decisiones, debilitando el ciclo de retroalimentación.
DIFUSIÓN Y USO PÚBLICO	Se prevé que los informes sean accesibles, transparentes y útiles para el escrutinio ciudadano.	La publicación de resultados se convierte en un ejercicio formal de cumplimiento documental, con bajo aprovechamiento social.	SHCP e INEGI (a partir de 2025).	La evaluación adopta un carácter ritual y pierde relevancia como instrumento de rendición de cuentas democrática.

Fuente: elaboración propia con base en CONEVAL (2023), SHCP (2024) e IMCO (2025).

El ciclo roto de la rendición de cuentas

El momento más crítico de la implementación del PAE es la fase de seguimiento, porque en teoría, debería cerrarse el ciclo de la rendición de cuentas con los mecanismos formales vigentes como ASM o los informes de cumplimiento, pero en la práctica no hay disposiciones legales vinculantes que obliguen a las dependencias a incorporar las recomendaciones evaluativas en sus decisiones presupuestarias (Fundar, 2022). En consecuencia, la evaluación termina en un proceso de rendición de cuentas sin efectos reales, un circuito cerrado en el que la evidencia se produce, se documenta y se archiva, pero no genera consecuencias administrativas ni aprendizajes institucionales reales.

La ruptura del mecanismo de rendición de cuentas se debe también a la desarticulación temporal entre los procesos de evaluación y el ciclo presupuestario. Los resultados suelen publicarse una vez que termina el ejercicio fiscal, lo que impide que sus hallazgos orienten de manera oportuna la programación del gasto (Cejudo & Pardo, 2019). Este desfase debilita la utilidad práctica de las evaluaciones y refuerza la percepción de que el PAE funciona sólo

como una política del cumplimiento, que busca sólo reportar resultados más que en transformar las decisiones públicas.

La evaluación opera como un ejercicio procedimental más que como un instrumento de mejora de la gestión pública, donde el PAE refleja la brecha persistente entre el modelo ideal de la caja blanca, sustentado en la transparencia y el aprendizaje, y la realidad operativa de una caja negra institucional dominada por la inercia y la discrecionalidad burocrática. Por otra parte, se sintetiza la contradicción estructural que atraviesa la política de evaluación en México porque su diseño institucional refleja una arquitectura normativa avanzada e integral, orientada a la transparencia, la rendición de cuentas y la mejora continua del desempeño gubernamental. En teoría, esta configuración debería traducirse en un proceso capaz de generar aprendizaje organizacional y fortalecer la toma de decisiones basada en evidencia. No obstante, el PAE en la práctica opera dentro de una lógica burocrática que privilegia el cumplimiento formal y la conveniencia política sobre la reflexión crítica y el uso sustantivo de la información. Como advierte Pardo (2017), la implementación de la evaluación no es un proceso técnico, sino un terreno de fricción donde la evidencia compite con la conveniencia. El problema es que un instrumento concebido para democratizar la gestión pública termina reproduciendo las mismas dinámicas de control que pretendía transformar.

Las dinámicas informales y las tensiones burocráticas

La eficacia de la evaluación no se explica sólo por la solidez de sus marcos normativos y procedimientos formales, sino que depende también de las reglas no escritas que moldean el comportamiento de los actores al interior de las organizaciones públicas. Desde la perspectiva neoinstitucionalista, las instituciones no se agotan en la definición de normas y estructuras formales, sino que además configuran culturas organizacionales que condicionan la manera en que los actores leen su entorno, toman decisiones y construyen nociones sobre lo que resulta legítimo o viable (March y Olsen, 1989; North, 1990). Entender la evaluación bajo este lente implica trascender el análisis de la normatividad escrita para incorporar el análisis de las rutinas, los ajustes y las tácticas que los funcionarios despliegan para operar dentro de un entramado burocrático de gran complejidad.

En México, el ejercicio de la evaluación ha producido una cultura burocrática específica, con una orientación al cumplimiento procedimental y evitar el conflicto político. Bajo esta lógica, las dependencias tienden a priorizar la entrega puntual

de informes, indicadores y evidencias documentales antes que el uso de los hallazgos y resultados. Por tal motivo, la evaluación termina operando más como un dispositivo de legitimación institucional que exhibe una apariencia de eficiencia, que como un instrumento efectivo para promover el aprendizaje organizacional o el perfeccionamiento de las políticas públicas (Cejudo, 2003; Dussauge, 2019). Esta hegemonía de lo procedimental sobre lo sustantivo ha derivado en una paradoja estructural: cuanto mayor es la cantidad de normas y regulaciones que se imponen a los procesos evaluativos, menor resulta su capacidad real para detonar transformaciones significativas.

La arquitectura normativa del SED produce una paradoja estructural que limita la capacidad de las instituciones para transformar sus prácticas, porque responde a un diseño que privilegia el cumplimiento formal sobre la mejora sustantiva, generando un ecosistema donde las dependencias invierten más tiempo y recursos en atender requerimientos administrativos, que en utilizar la evidencia para modificar procesos, corregir fallas o innovar en la gestión; aunque en teoría, la expansión de lineamientos, reglas y documentos técnicos debería fortalecer la calidad de la política pública, en la práctica produce circuitos institucionales que multiplican las exigencias burocráticas sin ampliar las capacidades operativas. Esta dinámica limita el potencial de la evaluación para promover aprendizajes organizacionales, reforzando lógicas defensivas que dificultan la adopción de cambios significativos e impiden que la evidencia vaya más allá del espacio documental para convertirse en un insumo efectivo de decisión.

La noción de cultura del atajo, introducida por Winter (2012) para dar cuenta de las adaptaciones informales que emergen durante la implementación de las políticas públicas, permite comprender mejor este tipo de conductas. En el caso mexicano, esta lógica se expresa en prácticas tales como la simplificación de los indicadores, la reinterpretación a su favor de las recomendaciones y los ASM o el empleo retórico de los resultados para simular cambios. Si bien estas acciones pueden presentarse como respuestas pragmáticas ante la presión institucional, lo cierto es que erosionan la credibilidad del sistema y consolidan una racionalidad instrumental centrada en el cumplimiento administrativo antes que una mejora continua. La cultura del atajo obstaculiza el desarrollo de una cultura de la evaluación genuina, basada en el aprendizaje colectivo, el intercambio técnico riguroso y la deliberación pública informada.

Las dependencias federales reproducen prácticas defensivas que pueden distorsionar el sentido original de la evaluación porque reducen su potencial transformador, como pueden ser: simplificación estratégica de indicadores para

minimizar riesgos; reinterpretación de recomendaciones para que sean más fáciles de atender y, la formulación de ASM que se limitan a ajustes superficiales sin modificar procesos sustantivos. Los cambios que son resultados de la evaluación, consisten, por lo general, en acciones administrativas que no inciden en la cobertura, calidad o focalización de los programas, pero que sí permiten cumplir formalmente con los lineamientos del sistema. Esta dinámica refleja una racionalidad orientada a evitar sanciones o presiones políticas antes que, a utilizar la evidencia para realizar cambios significativos, lo que contribuye a estabilizar un modelo de gestión centrado en el cumplimiento normativo más que en la generación de aprendizaje institucional. El resultado es un conjunto de evaluaciones que producen información relevante, pero con poca capacidad de orientar las decisiones estratégicas o de corregir las fallas estructurales en el diseño e implementación de las políticas públicas.

Las interacciones entre las instituciones también están condicionadas por la lógica de la dependencia de recursos, lo que introduce nuevas fuentes de tensión y desequilibrio. Durante su existencia, el CONEVAL dependió de la SHCP para obtener presupuesto y del INEGI para acceder a datos primarios (CONEVAL, 2023). Esta dependencia reducía su margen de autonomía y lo obligaba a equilibrar su papel crítico con la necesidad de mantener relaciones funcionales con el Ejecutivo. La reciente transferencia de sus funciones al INEGI, hace que la relación se invierta: el productor de datos se convierte también en el evaluador de políticas, fusionando funciones que antes se mantenían separadas para asegurar el equilibrio técnico e institucional; si bien esta integración podría fortalecer la coherencia del sistema, también plantea riesgos para la independencia analítica y la pluralidad metodológica que la evaluación requiere.

El ecosistema de evaluación en México opera de manera fragmentada, lo que dificulta la articulación de aprendizajes transversales dentro del Estado. Esta fragmentación se expresa en la desconexión entre las dependencias ejecutoras, unidades de evaluación internas y las consultoras externas, lo que da como resultados informes, diagnósticos y recomendaciones que rara vez dialogan entre sí o se integran en procesos coordinados de toma de decisiones. La ausencia de mecanismos efectivos de articulación provoca que las evaluaciones sean vistas como insumos aislados, sin generar sinergias que permitan generar aprendizajes, conocimiento institucional o construir rutas compartidas de mejora.

Esta estructura organizacional favorece circuitos cerrados de información donde cada actor prioriza sus propios incentivos administrativos, lo que dificulta la construcción de visiones integrales sobre los problemas públicos y limita el

potencial de la evaluación para producir efectos sistémicos. Esta lógica de operación fragmentada restringe la difusión del conocimiento que se ha generado, inhibiendo la posibilidad de consolidar una cultura evaluativa que trascienda los límites organizacionales y contribuya al aprendizaje colectivo del Estado.

Por último, las tensiones burocráticas internas se reflejan en la fragmentación del conocimiento y en la débil articulación entre los distintos actores del sistema porque cada dependencia, unidad evaluadora y consultora externa opera como una entidad aislada, produciendo informes y diagnósticos que rara vez dialogan entre sí. Este aislamiento genera un ecosistema donde la información se multiplica, pero el aprendizaje colectivo es escaso. Como advierte Cejudo (2019), la institucionalización sin apropiación equivale a la simulación, porque contar con una infraestructura de evaluación sofisticada, sin una cultura organizacional orientada al aprendizaje, termina reproduciendo los mismos patrones de control y formalismo que pretende superar.

Conclusiones

El recorrido histórico y organizacional de la evaluación en México muestra una tensión persistente entre el control administrativo y el aprendizaje institucional. Desde su creación en 2004 con el CONEVAL hasta la reestructuración de 2025, el sistema transitó de un modelo orientado a la rendición de cuentas hacia un esquema dominado por la legitimación política. La paradoja radica en que el país construyó una de las arquitecturas normativas más completas de evaluación en América Latina, pero no logró consolidar una cultura de uso sustantivo de la evidencia en la gestión pública. En lugar de convertirse en un medio para la reflexión y la mejora, la evaluación se mantuvo anclada en una lógica del cumplimiento formal.

Durante su etapa de madurez, el sistema liderado por el CONEVAL alcanzó avances importantes porque introdujo la medición multidimensional de la pobreza, fortaleció los lineamientos metodológicos para la evaluación y estableció estándares técnicos reconocidos internacionalmente (CONEVAL, 2023). No obstante, su capacidad de incidir en la toma de decisiones públicas fue limitada por tres factores principales: la supremacía del enfoque presupuestario impuesto por la SHCP, la debilidad jerárquica e institucional de las UED y la resistencia burocrática al escrutinio externo y la incorporación de la crítica. Estos factores no sólo condicionaron el funcionamiento del sistema, sino que también evidenciaron el predominio de una cultura de la evaluación más cercana al control que al aprendizaje.

En este contexto, la desaparición del CONEVAL es un punto de inflexión importante donde sus efectos institucionales aún no pueden analizarse de forma adecuada porque, si bien la reforma incluyó la transferencia de funciones al INEGI, se trata de un proceso en curso cuyo alcance real todavía no es observable, por lo que cualquier valoración sustantiva deberá realizarse cuando exista evidencia suficiente sobre sus impactos organizacionales y metodológicos. Por ahora, es importante mantener una agenda de investigación abierta que permita estudiar cómo estas transformaciones podrán incidir en la construcción de una cultura evaluativa orientada al aprendizaje público y a la gobernanza basada en evidencia.

El aprendizaje institucional dentro del SED en México sigue un patrón contingente que limita su capacidad para generar transformaciones en la gestión pública, porque en lugar de producir aprendizajes orientados a revisar supuestos, modificar teorías de cambio, replantear el diseño de los programas o mejorar la implementación, las dependencias responden a los resultados de las evaluaciones externas con ajustes mínimos que buscan resolver problemas inmediatos o evitar sanciones administrativas. Esta forma de aprendizaje reactivo impide que la evidencia se convierta en un insumo estratégico para la mejora continua, porque no promueve la reflexión crítica ni incentiva cambios estructurales en las prácticas de operación; como lo Zaki y Wayenberg (2023), los sistemas que privilegian el aprendizaje contingente reproducen inercias burocráticas que inhiben procesos de innovación, lo que sugiere que la evaluación en México requiere reconstruir espacios institucionales donde la deliberación, la crítica informada y la adaptación reflexiva sean parte central del ciclo de políticas públicas.

La experiencia mexicana confirma que la evaluación no es un proceso lineal ni puramente técnico, sino una práctica política e institucional donde convergen intereses, recursos y culturas organizacionales. La forma en que las dependencias adoptan o ignoran la evidencia depende menos de los instrumentos disponibles que de las dinámicas internas del Estado y sus incentivos. Como advierte Pardo (2017), las políticas públicas no fracasan por falta de instrumentos, sino por la falta de apropiación institucional de los aprendizajes. Esta afirmación invita a repensar la evaluación no como un fin en sí mismo, sino como una práctica de gobierno que debe generar reflexión, debate y transformación.

El desafío a futuro consiste en convertir el SED en un espacio de aprendizaje con interés social y público antes que, en un mecanismo de control burocrático, por lo que resulta indispensable reforzar la autonomía legal y presupuestaria de los organismos técnicos, fortalecer las capacidades institucionales de las unidades evaluadoras, e incorporar la participación ciudadana y la deliberación pública en

todas las fases del ciclo de evaluación y su implementación. La trayectoria de la evaluación mexicana refleja el tránsito inacabado del Estado: de una cultura de obediencia jerárquica hacia una de responsabilidad reflexiva, donde como ciudadanía debemos recuperar la evaluación como una práctica de aprendizaje colectivo y no como un instrumento de control, con la finalidad de reconstruir la confianza pública y avanzar hacia una gobernanza democrática basada en la evidencia.

Bibliografía

Auditoría Superior de la Federación. (2023). *Informes de auditoría de desempeño 2023*. https://www.asf.gob.mx/

Börzel, T. A. (1998). *Organizing Babylon: On the different conceptions of policy networks*. Public Administration, 76(2), 253–273.

Cejudo, G. (2003). *La evaluación de las políticas públicas en México*. El Colegio de México.

Cejudo, G., & López-Ayllón, S. (2020). *Evaluar el desempeño público: retos institucionales y aprendizajes recientes*. Revista de Gestión y Política Pública, 29(2), 15–46.

Cejudo, G., & Pardo, M. del C. (2019). *Capacidades institucionales y rendición de cuentas en la administración pública mexicana*. Revista Mexicana de Administración Pública, 53(1), 45–68.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2018). *Sistema de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas*. https://www.coneval.org.mx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2022). *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales*. https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/Normatividad

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2023). *Informe de Evaluaciones y ASM 2023*. https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS

Diario Oficial de la Federación (DOF). (2025, 16 de julio). *Decreto por el que se extingue el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y se transfieren sus funciones al Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. Gobierno de México. https://www.dof.gob.mx/

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. American Sociological Review, 48(2), 147–160. https://doi.org/10.2307/2095101

Dussauge, M. (2019). *Política y burocracia en la evaluación del desempeño en México*. Política y Gobierno, 26(1), 87–116.

Evaluación Anual: Caja Negra. (2024). *La arquitectura opaca del Programa Anual de Evaluación en México*. Documento inédito.

Fundar, Centro de Análisis e Investigación. (2022). *La evaluación en México: avances y desafíos*. https://fundar.org.mx

Fundar, Centro de Análisis e Investigación. (2025). *La extinción del CONEVAL: implicaciones para la rendición de cuentas*. https://fundar.org.mx

Ibero. (2025, julio 17). *Expertos lamentan desaparición del CONEVAL y advierten sobre riesgos para la pobreza y derechos humanos*. Universidad Iberoamericana.

Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). (2025). *Comunicado: creación del Consorcio por la Medición y la Evidencia*. https://imco.org.mx

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2025). *Comunicado técnico: asunción de funciones del extinto CONEVAL*. https://www.inegi.org.mx

Jensen, M., & Meckling, W. (1976). *Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure*. Journal of Financial Economics, 3(4), 305–360.

Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation.

March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. Free Press.

North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.

Pardo, M. del C. (2017). *La administración pública en México: entre la gerencia y la política*. UNAM / INAP.

Pardo, M. del C., Dussauge, M., & Cejudo, G. (2018). *Implementación de políticas públicas: una antología*. CIDE.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. University of California Press.

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2022). *Sistema de Evaluación del Desempeño (SED): Lineamientos actualizados*. https://www.hacienda.gob.mx

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2023). *Programa Anual de Evaluación 2023*. https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2025). *Presupuesto Basado en Resultados 2025*. https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx

Winter, S. (2012). *Implementation perspectives: Status and reconsideration*. In G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Handbook of Public Administration* (pp. 265–278). Sage Publications.

Zaki, B., & Wayenberg, E. (2023). How does policy learning take place across a multilevel governance architecture during crises? Policy & Politics, 51(1), 131-155. https://doi.org/10.1332/030557321x16680922931773

Relato, imaginario organizacional y producción de sentido en la universidad pública: una lectura crítica desde la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa

Recibido: 06 enero Aceptado: 21 enero 2026

Luis Montaño Hirose[1]

Resumen:

Este artículo analiza la función del relato en la construcción del imaginario organizacional y del sentido institucional en la universidad pública, a partir de una lectura analítica del libro Relatos de viaje. 50 años de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. El presente texto toma el libro como un dispositivo narrativo para reflexionar sobre la producción de sentido, la experiencia institucional y las tensiones contemporáneas universitarias. Desde un enfoque que articula teoría del relato, imaginario social y estudios organizacionales críticos, se argumenta que la polifonía narrativa no debilita la identidad universitaria, sino que constituye una condición de posibilidad para su continuidad simbólica en contextos de creciente burocratización, fuerte desgaste institucional y alta transformación tecnológica.

Palabras clave: Relato, Imaginario organizacional, Universidad pública, Producción de sentido, UAM-Iztapalapa.

Abstract

This article examines the role of narrative in shaping the organizational imaginary and institutional meaning-making within the public university, drawing on an analytical reading of the book Relatos de viaje. 50 años de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. The text approaches the book as a narrative device through which to reflect on the production of meaning, institutional experience, and the contemporary tensions faced by universities. From a perspective that brings together narrative theory, the social imaginary, and critical organizational studies, it argues that narrative polyphony does not weaken university identity; rather, it constitutes a condition of possibility for its symbolic continuity in contexts marked by increasing

[1] Investigador de tiempo completo. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa. Mexicano. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-0076-1777 Correo-e: lmh52@prodigy.net.mx

bureaucratization, profound institutional wear, and accelerated technological transformation.

Key words: Narrative, Organizational imaginary, Public university, Sensmaking, UAM-Iztapalapa

Introducción

La universidad pública en general, y la latinoamericana en particular, atraviesa un momento de tensión estructural marcado por procesos simultáneos de creciente burocratización, reducción presupuestal, presión evaluativa, precarización laboral y aceleración tecnológica (Arias et al, 2024; Brunner, 2011b; de Sousa, 2005; Didriksson, 2008; García, 2025; Ibarra, 2001). Más allá de estas transformaciones visibles, se observa un fenómeno menos cuantificable pero decisivo: una erosión del sentido institucional (Bernasconi, 2025; Brunner, 2011a; Didriksson, 2024; Ibarra, 2007; Ordorika, 2015; Unzué y Vommaro, 2024). Las universidades continúan funcionando, generando conocimiento y egresados, pero resulta cada vez más difícil responder colectivamente a la pregunta por su significado histórico y su función social.

Las universidades públicas latinoamericanas presentan configuraciones específicas que responden a trayectorias históricas, arreglos institucionales, regímenes políticos y contextos socioeconómicos de cada país en el que se insertan. Sin embargo, más allá de estas diferencias nacionales, es posible identificar un conjunto de rasgos generales ampliamente compartidos que permiten reconocerlas como una forma institucional relativamente homogénea en el espacio sociocultural, económico y político de la región. Estas características compartidas, que son las que nos interesan en este artículo dado el recorte conceptual que se propone, son, entre otras, su vínculo histórico con el Estado, la centralidad de lo público, la relevancia de la autonomía, la politización interna y las tensiones entre misiones sociales y lógicas de mercado, lo que configura un imaginario universitario latinoamericano que, aun con variaciones locales, otorga sentido y coherencia a la universidad pública como actor social regional.

Este artículo parte de la premisa de que la erosión de las universidades no puede comprenderse únicamente en términos de políticas públicas o de diseño organizacional. Se trata, de manera más profunda, de una diicultad narrativa. Las

universidades no se sostienen sólo por estructuras y procedimientos formales, sino por relatos compartidos que articulan pasado, presente y futuro, y que permiten a los actores reconocerse como parte de un proyecto común. Cuando estos relatos se fragmentan o se empobrecen, la institución pierde densidad simbólica, aun cuando conserve cierta eficacia y eficiencia operativas.

En este contexto, el libro Relatos de viaje. 50 años de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa[2] constituye un material privilegiado para el análisis[3]. La obra no se aborda aquí como objeto de evaluación crítica, sino como un conjunto de narraciones que permiten observar cómo la universidad se piensa y se experimenta desde dentro. El libro es tratado, por tanto, como un caso empírico-simbólico a partir del cual reflexionar sobre el imaginario organizacional y la construcción de sentido en la universidad pública en América Latina[4].

La universidad pública latinoamericana como institución imaginaria

Pensar la universidad pública latinoamericana exige desprenderse relativamente de los modelos normativos que la comparan de manera amplia y precisa, implícita o explícitamente, con la universidad anglosajona de investigación o con la universidad europea reformada bajo el proceso de Bolonia. Como han señalado

[2] Los coautores del texto son: Diana Becerra Hernández, José Federico Besserer Alatorre, Servando Gutiérrez Ramírez, Ricardo López Wilchis, Verónica Medina Bañuelos, Luis Montaño Hirose (coord.), Raquel Cecilia Muñoz Cruz, Edith Ponce Alquicira, Samanta Rangel Navarro, Rubicelia Vargas Fosada, Tomás Viveros García. Liga de acceso: https://difusiondigital.izt.uam.mx/relatosdeviaje/

[3] Aunque el análisis desarrollado en el presente artículo se distancia deliberadamente de una lectura celebratoria o meramente descriptiva, es importante aclarar que el libro es, en efecto, una obra conmemorativa, y que esta condición constituye un rasgo estructurante de su producción. El contexto festivo y reflexivo asociado a la conmemoración de los cincuenta años de la UAM-I configuró un ambiente institucional particular que seguramente influyó de manera positiva en el tono, la disposición narrativa y la voluntad de participación de las y los actores convocados. Lejos de restarle valor analítico, este clima conmemorativo favoreció la activación de memorias, afectos y balances de largo plazo, propiciando relatos más abiertos, reflexivos y generosos en la valoración de la experiencia universitaria. En este sentido, la conmemoración no operó únicamente como marco simbólico, sino como un dispositivo que habilitó la producción de sentido, haciendo posible una narración colectiva que, aun desde posiciones diversas, recupera la densidad histórica y el significado social de la universidad pública.

[4] Este artículo no busca generalizar sus hallazgos en un sentido estadístico ni presentar a la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa (UAM-I) como un caso representativo del conjunto de las universidades públicas. El análisis se inscribe, más bien, en una lógica de generalización analítica (Yin, 2003), en la que el estudio de un caso concreto permite elaborar, refinar y poner a prueba categorías conceptuales susceptibles de ser movilizadas en otros contextos institucionales. En este sentido, Relatos de viaje es abordado como un caso analíticamente pertinente para pensar la relación entre relato, imaginario organizacional y producción de sentido en la universidad pública latinoamericana.

autores como González (2001), de Sousa (2005) y Acosta (2020), la universidad en América Latina no puede comprenderse únicamente como una organización dedicada a la producción y transmisión de conocimiento, sino como una institución históricamente implicada en proyectos de sociedad, en procesos de construcción nacional y en disputas políticas de largo aliento.

Desde una perspectiva cercana a la noción de imaginario social de Castoriadis (1975), la universidad pública latinoamericana aparece como una institución imaginaria compleja, cuya existencia se sostiene en un conjunto de significaciones que exceden ampliamente su funcionamiento técnico y formal. La universidad no es sólo un dispositivo de transmisión de conocimiento; es también un espacio simbólico en el que se condensan expectativas de movilidad social, promesas de emancipación, ideales de justicia, proyectos de nación y, de manera no menos importante, desencantos acumulados.

La universidad pública se concibe a sí misma como depositaria de una misión histórica: formar sujetos críticos, producir conocimiento socialmente relevante y contribuir a la transformación de sociedades profundamente desiguales. Esta significación imaginaria dota a la institución de una legitimidad simbólica intensa, pero también la somete a una presión constante, pues la distancia entre esa misión y las condiciones reales de operación suele ser considerable.

En estrecha relación con esta centralidad de lo público se encuentra la autonomía universitaria, quizá la significación imaginaria más poderosa y, al mismo tiempo, más ambigua de la universidad latinoamericana. Autores como Bernasconi (2025), Ordorika (2015) y Didriksson (2024) han mostrado que la autonomía no es únicamente una figura jurídica, sino un principio organizador del sentido universitario. La autonomía articula la libertad académica, el autogobierno y la producción crítica del conocimiento, y funciona como un emblema de resistencia frente al poder político, religioso y económico. Sin embargo, en el contexto contemporáneo, esta significación convive con formas crecientes de heteronomía: dependencia presupuestal, expansión de sistemas de evaluación, acreditaciones externas y lógicas de rendimiento que reconfiguran silenciosamente la vida académica (Ibarra, 2007).

Otro rasgo central de la universidad pública latinoamericana es la hibridación de lógicas institucionales, fenómeno ampliamente documentado por Brunner (2011a) y analizado desde la sociología organizacional por Musselin (2007). La universidad se encuentra atravesada simultáneamente por una lógica académica, una

burocrático-estatal, una profesional y, de manera creciente, por una managerial. Estas racionalidades no se integran de manera armónica (Guzmán: 2021); más bien, coexisten produciendo tensión y ambigüedad organizacional, conflictos de sentido y formas de cinismo institucional que han sido analizadas críticamente por Alvesson y Willmott (2003).

Esta superposición de lógicas tiene efectos profundos sobre el imaginario organizacional universitario. La figura del académico, por ejemplo, se ve tensionada entre la vocación intelectual, la productividad cuantificable, la gestión administrativa y la precarización laboral. Como ha señalado Bourdieu (1984) en sus análisis del campo académico, estas tensiones no son meramente funcionales, sino simbólicas: afectan la manera en que los actores se reconocen a sí mismos y reconocen la legitimidad de la institución.

A diferencia de otros modelos universitarios que tienden a neutralizar el conflicto, la universidad pública latinoamericana ha incorporado históricamente la politización interna como parte de su identidad. Movimientos estudiantiles, sindicatos académicos y administrativos, disputas por el gobierno universitario y debates ideológicos forman parte del paisaje institucional. Desde el punto de vista del imaginario organizacional, el conflicto no constituye una patología, sino una expresión recurrente de lo instituyente, aunque frecuentemente sea canalizado, administrado o neutralizado por mecanismos burocráticos que buscan restablecer el orden instituido.

Esta dinámica conflictiva se ve reforzada por una fragmentación organizacional persistente. Facultades, escuelas, institutos y departamentos operan muchas veces como universos relativamente autónomos, con culturas disciplinares propias y proyectos parcialmente desconectados del conjunto institucional. Mintzberg (1983) describió a la universidad como una burocracia profesional, pero en el contexto latinoamericano esta caracterización resulta insuficiente si no se incorpora la dimensión imaginaria: la fragmentación no es solo estructural-funcional, sino político-simbólica, y refleja la debilidad de un imaginario institucional integrador capaz de articular un proyecto común.

La expansión y masificación de la educación superior, especialmente desde finales del siglo XX, ha intensificado estas tensiones. Como advierte de Sousa (2005), la universidad pública enfrenta hoy una sobrecarga de funciones que va desde la formación masiva hasta la investigación de frontera, sin que ello se traduzca en recursos suficientes o reconocimiento social equivalente. El resultado es un

desgaste progresivo del imaginario tradicional de la universidad como espacio privilegiado de movilidad social y producción crítica, acompañado por sentimientos de desencanto, nostalgia y, en algunos casos, resignación.

Desde los estudios organizacionales, esta situación puede interpretarse como una crisis de sentido más que una meramente funcional. La universidad sigue operando, pero lo hace sobre un imaginario erosionado, en el que significaciones como autonomía, excelencia o compromiso social se vuelven ambiguas o de baja intensidad simbólica. La universidad pública latinoamericana se encuentra atrapada en una tensión no resuelta entre lo instituido y lo instituyente, entre la reproducción de formas heredadas y la dificultad para imaginar colectivamente nuevas modalidades de existencia institucional (Montaño, 2026).

En este escenario de crisis de sentido, el relato adquiere una relevancia estratégica como herramienta para reconstruir y revitalizar el imaginario social de la universidad pública. Al narrar colectivamente su historia, sus desafíos, tropiezos, logros y aspiraciones, la comunidad universitaria puede recuperar, al menos en parte, aquellos significados fundacionales -como la autonomía, la excelencia y el compromiso social- que se han visto debilitados por las tensiones contemporáneas. Así, el relato no solo configura el tiempo y la identidad institucional, sino que también abre un espacio para resignificar el presente y proyectar nuevos horizontes, permitiendo que la universidad vuelva a reconocerse como un actor central en la construcción de una sociedad más justa y democrática.

Relato, imaginario y universidad: fundamentos teóricos

Siguiendo a Ricoeur (1983), el relato no es un simple medio de expresión, sino una forma de configuración del tiempo y de la identidad. El tiempo humano -y con él, el tiempo institucional- se vuelve inteligible en la medida en que puede ser narrado. La narración articula continuidad y ruptura, permite integrar la contingencia y produce identidad a lo largo del tiempo. Esta perspectiva resulta especialmente fecunda para el análisis de organizaciones complejas como la universidad, cuya existencia se extiende más allá de coyunturas y gestiones particulares.

Como ya mencionamos, desde la noción de imaginario social desarrollada por Castoriadis (1975), las instituciones no se explican únicamente por su funcionalidad, sino por las significaciones imaginarias que las instituyen. En América Latina, la universidad pública ha estado históricamente asociada a imaginarios de movilidad social, emancipación, crítica y compromiso con el bien

común. Estos imaginarios no desaparecen abruptamente; se debilitan cuando dejan de ser narrados y cuando son desplazados por políticas, prácticas y lenguajes estrictamente instrumentales.

Los estudios organizacionales críticos han mostrado, además, que las organizaciones no sólo procesan información, sino que producen sentido. Weick (1995) ha señalado que el sensemaking -producción de sentido- organizacional es un proceso fundamentalmente narrativo en el que los actores cuentan historias plausibles para orientarse en contextos ambiguos e inciertos. Desde esta perspectiva, el relato no constituye un suplemento cultural de la organización, sino una infraestructura simbólica sin la cual la acción colectiva se fragmenta y debilita.

Ampliando esta idea, podemos entender que el proceso de producción de sentido dentro de las organizaciones, especialmente en contextos complejos como el universitario, implica mucho más que la simple transmisión de datos o instrucciones. El sensemaking es el modo en que los individuos y grupos interpretan su entorno, construyen una visión compartida y definen las acciones colectivas. En la universidad pública latinoamericana, donde las tensiones estructurales y las transformaciones constantes generan incertidumbre, los relatos funcionan como brújulas simbólicas que permiten a los actores ubicar su papel y comprender la relevancia de su trabajo en el marco de un proyecto común.

Estos relatos no sólo ayudan a dar coherencia a la experiencia institucional, sino que también contribuyen a la formación de identidades colectivas y a la transmisión de valores que trascienden los cambios administrativos o tecnológicos. Cuando el sentido se fragmenta o empobrece, la organización puede seguir operando, pero pierde su capacidad de inspirar pertenencia y compromiso, lo que afecta la continuidad y la vitalidad de sus proyectos. Así, la narrativa institucional se vuelve esencial para enfrentar los desafíos contemporáneos y para sostener la universidad pública como espacio de resistencia, transformación y construcción de futuro.

Un complemento teórico relevante para comprender la producción de sentido institucional desde el relato lo aporta Nicolle (2008). Desde una perspectiva que articula psicoanálisis, teoría social e historia, Nicolle propone pensar la institución no como un mero dispositivo normativo u organizacional, sino como una configuración simbólica atravesada por el tiempo y sostenida por mitos fundacionales que estructuran la experiencia colectiva. Desde esta perspectiva, la

institución no existe únicamente en el presente funcional de sus reglas y procedimientos; su consistencia se apoya en una temporalidad específica, en la que pasado, presente y futuro se articulan a través de narrativas compartidas. El tiempo institucional no es lineal ni acumulativo; es un tiempo configurado simbólicamente, en el que los orígenes, las figuras fundadoras, los momentos críticos y las pruebas atravesadas permanecen activos como referencias de sentido. En este marco, el pasado no se clausura: se reactualiza constantemente en los discursos, prácticas y afectos que sostienen la vida institucional.

En estrecha relación con esta temporalidad, Nicolle introduce la noción de mito como un elemento constitutivo de toda institución. Lejos de entender el mito como ficción o relato arcaico, lo concibe como una estructura simbólica fundamental que organiza las identificaciones colectivas, legítima posiciones y orienta expectativas. Los mitos fundacionales -explícitos o implícitos- permiten a los miembros de una institución inscribirse en una historia común, dotando de coherencia a su pertenencia y de continuidad a la organización más allá de las transformaciones formales.

Este enfoque resulta particularmente fecundo para el análisis de la universidad pública latinoamericana. Como institución histórica, la universidad se encuentra atravesada por mitos poderosos, como la autonomía, la vocación crítica, la movilidad y el compromiso social. Estos mitos no operan únicamente como discursos ideológicos, sino como principios organizadores del sentido, que configuran tanto las expectativas de los actores como las formas en que se procesan los conflictos y las crisis. Cuando estos mitos se debilitan, no desaparece la institución, pero se produce un vacío simbólico que afecta la experiencia cotidiana y la identificación colectiva.

La propuesta de Nicolle dialoga estrechamente con la noción de imaginario social de Castoriadis, en la medida en que ambos conciben a la institución como una creación histórica sostenida por significaciones que no se derivan de la funcionalidad. Asimismo, su énfasis en la temporalidad narrada se articula con la teoría del relato de Ricoeur, para quien el tiempo humano -y, por extensión, el institucional- sólo se vuelve inteligible a través de la narración. Desde esta convergencia teórica, puede afirmarse que la institución se mantiene viva en la medida en que logra narrarse a sí misma, reinscribiendo su pasado en el presente y abriendo horizontes de futuro compartidos.

En el caso de la universidad pública, esta dimensión narrativa adquiere una importancia estratégica. Frente a la tendencia contemporánea a reducir la vida institucional a métricas, procedimientos y evaluaciones de corto plazo, el relato reintroduce el tiempo largo, la memoria colectiva y la experiencia vivida como fuentes legítimas de sentido. Así, narrar la universidad no es un ejercicio accesorio, sino una condición de permanencia y transformación, en tanto permite reelaborar los mitos fundacionales sin congelarlos ni disolverlos.

Así, el análisis del relato institucional -como el que propone este artículo a partir de Relatos de viaje- puede entenderse también como una forma de trabajo sobre la temporalidad y el mito de la universidad pública. No se trata únicamente de recuperar memorias, sino de reactivar simbólicamente aquellas significaciones que permiten a la institución sostenerse como proyecto colectivo en contextos de desgaste, fragmentación y disputa de sentidos.

Universidad pública latinoamericana y disputa de sentidos

La literatura latinoamericana sobre universidad pública ha insistido en que esta institución es un espacio de conflicto simbólico permanente. Autores como Ibarra (2007), Brunner (2011a), Ordorika (2015) y de Sousa (2005) han mostrado cómo las reformas neoliberales han redefinido nociones como calidad, pertinencia y excelencia, desplazando sentidos históricos asociados a lo público, la autonomía y la crítica social.

En este contexto, el relato cumple una función ambivalente. Puede ser capturado por discursos hegemónicos de modernización, eficiencia o competitividad, pero también puede operar como un espacio de resistencia simbólica, donde se reafirman otros sentidos de lo universitario. La disputa por el sentido de la universidad no se juega únicamente en el plano normativo y funcional, sino en el terreno simbólico-narrativo donde se define qué se considera valioso, legítimo y deseable.

Ampliando esta idea, es importante señalar que los relatos de la institución no sólo reflejan las políticas y los discursos oficiales, sino que abren la posibilidad de reinterpretar y resignificar la experiencia universitaria desde perspectivas alternas. Los relatos pueden ser apropiados por actores internos o externos para legitimar ciertas prácticas, justificar cambios estructurales o fortalecer imágenes de éxito basadas en la lógica del mercado y la competencia. Sin embargo, al mismo tiempo, estos relatos pueden ser reconstruidos colectivamente por quienes viven la universidad día a día, generando espacios para la crítica, la memoria y la

reivindicación de valores como la autonomía, la justicia social, la solidaridad y el compromiso con lo público.

En este sentido, la narrativa se convierte en un campo de batalla simbólico donde se negocian y se disputan los significados fundamentales de la universidad. No se trata únicamente de reproducir palabras o eslóganes, sino de construir relatos que doten de sentido a la experiencia universitaria y permitan a los distintos actores -estudiantes, profesores, autoridades y trabajadores- reconocerse como parte de una comunidad con historia, proyectos y aspiraciones compartidas. Así, la capacidad de la universidad para resistir la fragmentación y el vacío simbólico depende en buena medida de la vitalidad y pluralidad de sus relatos, los cuales pueden funcionar tanto como vehículos de hegemonía como de emancipación y transformación social.

De ahí que, al analizar el libro Relatos de viaje, donde diversas voces narran los primeros 50 años de la UAM-I, se evidencie cómo estos relatos colectivos no sólo reflejan la pluralidad de experiencias y miradas dentro de la institución, sino que continúan alimentando y renovando el sentido compartido de lo universitario. La reconstrucción de la historia de la UAM-I a través de múltiples perspectivas confirma que la narrativa universitaria es, en efecto, el espacio en el que se disputan y recrean los significados esenciales de la vida académica, permitiendo que la memoria, la identidad y los proyectos futuros sigan siendo patrimonio vivo de la comunidad.

Los relatos de la UAM-I. Una universidad narrada

Considerados en su conjunto, los relatos incluidos en Relatos de viaje construyen una imagen de la universidad pública radicalmente distinta de la que producen los discursos normativos o gerenciales. La UAM-I no aparece como una organización coherente y cerrada, sino como una institución en proceso, sostenida por equilibrios -algunos frágiles-, aprendizajes acumulados y reconfiguraciones sucesivas.

La metáfora del viaje, que atraviesa todo el libro, cumple una función simbólica central. No remite a una trayectoria lineal ni a un destino predeterminado, sino a una travesía marcada por la voluntad, la incertidumbre, la crisis y la adaptación. Desde el punto de vista analítico, esta metáfora permite articular el origen institucional, las pruebas recurrentes -económicas, políticas, naturales y sanitarias- y la persistencia colectiva. La universidad pública se narra así en un discurso intermedio entre la excepción heroica y la fragilidad sostenida.

La centralidad del tiempo largo en los relatos universitarios se convierte en un elemento fundamental para comprender la naturaleza profunda de esta institución pública. Mientras que la lógica de corto plazo, impulsada por sistemas de evaluación y políticas gerenciales, privilegia los resultados inmediatos, la visión de largo plazo rescata la trayectoria, la memoria colectiva y la acumulación de saberes como pilares esenciales de la vida universitaria. Esta perspectiva permite reconocer que la universidad no es solo un espacio de producción de indicadores, sino una comunidad histórica donde los procesos de formación, investigación y vinculación social se desarrollan a lo largo de generaciones.

La insistencia en el tiempo largo implica valorar las experiencias, los aprendizajes y las tradiciones que han dado forma a la universidad y que continúan influenciando su presente y su futuro. Esta resistencia simbólica frente a la reducción de la universidad a métricas estandarizadas se manifiesta en la reivindicación de proyectos educativos y científicos que requieren maduración, reflexión y continuidad. En este sentido, narrar la universidad desde la duración y la memoria colectiva no solo desafía la presión por resultados rápidos, sino que también fortalece la identidad institucional y la pertenencia de sus actores.

Además, el énfasis en el tiempo largo permite visibilizar los aportes y las luchas de quienes han construido la universidad pública, reconociendo que cada generación suma capas de significado y compromiso. Esta acumulación histórica es la que sostiene la capacidad de la universidad para adaptarse, resistir crisis y reinventarse frente a los desafíos contemporáneos. Así, la narrativa que privilegia la duración y la memoria no es simplemente una postura nostálgica, sino una estrategia activa de defensa y promoción de los valores universitarios en un contexto marcado por la volatilidad y la fragmentación.

La lectura analítica de Relatos de viaje adquiere su mayor densidad cuando se atiende no solo a la pluralidad de voces que la componen, sino a la forma en que cada sector institucional construye una definición situada de la universidad pública. En este sentido, los relatos no deben entenderse como testimonios aislados, sino como posiciones narrativas desde las cuales se produce sentido organizacional. Cada grupo de actores activa regímenes específicos de significación, articulando de manera distinta nociones como universidad, trabajo académico, gobierno, lo público y el futuro. Lejos de fragmentar la identidad institucional, esta diversidad narrativa muestra que la universidad pública se sostiene precisamente en la coexistencia conflictiva de sentidos, y no en su homogeneización.

Gobernar la universidad: la narrativa rectoral como mediación y cuidado institucional

Los relatos de quienes han ocupado la Rectoría de la Unidad construyen una imagen de la universidad pública profundamente distante del imaginario gerencial[5].

Gobernar no aparece como dirigir una organización eficiente, sino como sostener un equilibrio inestable entre demandas heterogéneas, restricciones estructurales y horizontes normativos en permanente disputa.

Esta visión se aleja de los modelos administrativos tradicionales, donde la gestión se asocia con la optimización de recursos y el cumplimiento de objetivos claramente definidos. En cambio, la experiencia rectoral narrada en estos relatos revela que el gobierno universitario implica navegar en un contexto marcado por la diversidad de intereses y la constante tensión entre actores internos y externos. Las decisiones rectorales no se toman en condiciones ideales; están condicionadas por presiones académicas, laborales, políticas y sociales que obligan a una mediación continua y a la búsqueda de consensos temporales.

Así, el papel de rector no se limita a la administración técnica, sino que adquiere una dimensión simbólica y política. La legitimidad de su liderazgo se construye a partir de su capacidad para interpretar el sentido profundo de la institución, reconocer sus conflictos y articular proyectos comunes que permitan sostener la universidad como espacio público y plural. En este sentido, el rector actúa más como guardián de la comunidad universitaria que como gerente, promoviendo el diálogo y la negociación entre sectores para enfrentar las crisis y adaptarse a los cambios sin perder de vista los valores y la historia que definen a la universidad. Su función central es más cercana a la mediación que al control.

La legitimidad no se deriva automáticamente del cargo, sino de la capacidad de interpretar narrativamente la institución, de leer sus tensiones y de sostener un proyecto común aun en condiciones adversas. Este registro resulta especialmente

[5] En este contexto, es importante señalar que la burocracia continúa siendo un acto impulsado principalmente por los cuadros directivos, tanto a nivel de rectoría como por la coordinación de diversos servicios de gestión. Esto obedece a la necesidad de establecer controles que permitan dotar de certidumbre y orden a los diversos procesos administrativos universitarios. Una parte significativa de estos controles proviene de regulaciones externas, mientras que otra corresponde a iniciativas internas orientadas a mantener la funcionalidad y la institucionalidad. Es importante mencionar que algunos de estos esfuerzos provienen de otros sectores de la universidad: académicos, administrativos y alumnos. Paradójicamente, los propios directivos reconocen la importancia de simplificar los trámites burocráticos para evitar que la gestión se convierta en un obstáculo para el desarrollo académico y comunitario.

relevante frente a los discursos contemporáneos que importan acríticamente modelos de liderazgo empresarial a la universidad pública.

El profesorado: vocación, desgaste y resistencia simbólica

Los relatos del profesorado constituyen uno de los núcleos más densos del libro. En ellos, la universidad aparece como espacio de vocación intelectual, compromiso con el conocimiento y responsabilidad formativa, pero también como organización crecientemente atravesada por el desgaste. Este no es sólo resultado de las condiciones materiales y laborales, sino también de la carga simbólica que implica sostener el sentido profundo del trabajo académico en un contexto de creciente burocratización y presión evaluativa. Las voces del profesorado reflejan una tensión constante entre la pasión por enseñar e investigar y la realidad de un ambiente institucional tendiente al control y al individualismo.

A pesar de ello, los docentes no se limitan a una narrativa de pérdida; más bien, desarrollan estrategias de resistencia simbólica que les permiten reactivar el sentido universitario a través de la docencia, la investigación, y en especial el vínculo con los estudiantes. Así, el profesorado se convierte en agente fundamental para la reproducción y transformación de la universidad pública, sosteniendo la misión educativa incluso en escenarios de adversidad. De manera reiterada, los relatos aluden a la tensión entre el sentido profundo del trabajo académico y las condiciones organizacionales que lo erosionan. La burocratización, la fragmentación del tiempo y la presión evaluativa aparecen como elementos que dificultan concentrarse en lo esencial del trabajo universitario.

Analíticamente, resulta clave observar cómo el profesorado construye estrategias narrativas de resistencir frente al desencanto institucional. La docencia, la investigación y el vínculo con los estudiantes se presentan como espacios donde el sentido universitario logra reactivarse, incluso cuando la organización formal parece obstaculizarlo. Desde los estudios organizacionales, esto permite identificar una paradoja estructural: la universidad sigue produciendo sentido a través del trabajo académico, pero no necesariamente gracias a su dinámica organizacional.

Estudiantes y egresados: la universidad como experiencia que transforma vidas

En los relatos de estudiantes y egresados, el eje del sentido se desplaza frecuentemente hacia la dimensión biográfica. La universidad pública no se define en este sector por su estructura ni por su eficiencia, sino como experiencia vital

que marca trayectorias y redefine horizontes de vida. Esta vivencia universitaria trasciende la mera adquisición de conocimientos o el cumplimiento de requisitos académicos formales; se convierte en un proceso transformador que impacta profundamente en la vida personal y social de quienes la atraviesan.

Los testimonios de estudiantes y egresados destacan cómo la universidad pública representa un punto de inflexión en sus historias. Se trata de un espacio donde se abren posibilidades antes inimaginables, se descubren capacidades latentes y se desarrolla una nueva manera de comprender el mundo y a sí mismos. Esta transformación no sólo involucra el aprendizaje formal, sino también la construcción de redes afectivas, la participación en proyectos colectivos y el enfrentamiento de desafíos que contribuyen a la formación integral de los individuos.

Además, la experiencia universitaria se relaciona con la expectativa de movilidad social y la ampliación de horizontes, especialmente para estudiantes provenientes de contextos de extrema vulnerabilidad, principalmente socio-económica. La universidad aparece, así como un potencial agente de cambio social, capaz de modificar no solo las trayectorias individuales, sino también las posibilidades de las comunidades y familias de origen. El sentido de pertenencia, el orgullo de ser parte de una institución pública y el compromiso con la transformación social son elementos recurrentes en estas narrativas.

En última instancia, la universidad pública es narrada como un espacio que deja huella, que acompaña y orienta los proyectos de vida, y que permite a los sujetos imaginar y construir futuros posibles más allá de las limitaciones iniciales. Por ello, la función social de la universidad se refleja no sólo en sus logros académicos, sino, sobre todo, en la capacidad de transformar vidas y generar sentido en contextos históricos y personales adversos y diversos. Desde un punto de vista analítico, estas narrativas son fundamentales porque conectan directamente la universidad con su función social más amplia: producir futuro promisorio en contextos de desigualdad extrema. En el imaginario organizacional que emerge de estos relatos, la universidad aparece como una institución que cambia vidas, reforzando una concepción de lo público anclada en la experiencia y no en la métrica.

El personal administrativo y de gestión: trabajo invisible y continuidad institucional

Uno de los aportes más relevantes de Relatos de Viaje es la incorporación de relatos del personal administrativo y de gestión. En ellos, la universidad aparece

desde una perspectiva habitualmente invisibilizada: como organización que requiere trabajo cotidiano de sostén, cuidado y resolución práctica constante. Este enfoque permite reconocer la importancia fundamental del personal administrativo en el funcionamiento institucional. Sus labores, aunque no siempre visibles o celebradas públicamente, son la base que sostiene la operación diaria de la universidad. Desde la gestión de recursos y la atención a estudiantes y profesores, hasta la resolución de problemas logísticos o administrativos, el trabajo de estas personas garantiza la continuidad y estabilidad de los procesos universitarios.

Además, los relatos enfatizan que estas tareas trascienden lo meramente técnico o burocrático; implican un profundo compromiso con la misión educativa y social de la universidad. El personal administrativo no sólo ejecuta funciones operativas, sino que también cuida el ambiente institucional, contribuye a la creación de espacios seguros y propicios para el aprendizaje, y acompaña el desarrollo de proyectos colectivos.

La inclusión de estos relatos amplía el imaginario organizacional, cuestionando jerarquías implícitas y reconociendo que el sentido institucional se construye desde múltiples espacios y actores, no únicamente desde la docencia o la investigación. Así, se reconoce una dimensión de trabajo que resulta indispensable para que la universidad pueda cumplir con su función social y transformadora. En contextos de precarización laboral y presión institucional, valorar y dignificar la labor administrativa y de gestión se convierte en un acto fundamental para sostener la vida universitaria y fortalecer el compromiso público de la institución.

El entorno social: universidad, territorio y responsabilidad pública

Finalmente, los relatos vinculados con actores del entorno social más próximo proyectan la universidad más allá del campus. La UAM-I aparece narrada como actor territorial, como presencia significativa en la vida social y como espacio de articulación con problemáticas colectivas.

Esta visión subraya que la universidad pública no se limita a ser un sitio de formación académica encerrado en sus propias dinámicas internas. Más bien, se posiciona como una institución con capacidad de incidir y dialogar con las realidades que atraviesan su territorio inmediato y la comunidad más amplia en la que está inserta. Su influencia trasciende los muros universitarios, ya que se involucra activamente en la identificación, análisis y búsqueda de soluciones a

desafíos sociales, económicos, culturales y ambientales que afectan a la población local.

En este sentido, la UAM-I se convierte en un puente entre el conocimiento académico y algunas necesidades concretas de la sociedad. A través de proyectos de vinculación, trabajo comunitario, prácticas profesionales y colaboraciones con organizaciones civiles y autoridades locales, la universidad participa en la transformación social y el fortalecimiento del tejido comunitario. Además, fomenta el desarrollo de ciudadanía crítica y comprometida, impulsando a sus estudiantes y personal a involucrarse en procesos de cambio que van más allá del aula.

Estos relatos refuerzan una concepción no endogámica de la universidad pública. La institución no se presenta como enclave aislado, sino como parte de un entramado social más amplio. Analíticamente, este registro resulta crucial para sostener un imaginario de universidad pública comprometida con su entorno, en un momento en que las lógicas de evaluación tienden a replegar la vida universitaria hacia indicadores autorreferenciales.

En este entramado comunitario, resulta imprescindible reconocer el papel fundamental que desempeñan los vecinos más cercanos a la universidad, como las papelerías, los puestos de comida, las cafeterías y las fondas aledañas. Estos espacios no solo han acompañado el día a día de la vida universitaria, sino que también han brindado apoyo constante tanto a estudiantes como a trabajadores académicos y administrativos. Son lugares donde se imprimen trabajos de última hora, se comparte una comida sencilla o se encuentra un respiro en jornadas largas; su presencia cotidiana fortalece el sentido de pertenencia y lazos de solidaridad. Las personas que atienden estos comercios han desarrollado una firme convicción de formar parte activa de la comunidad universitaria, reconociendo que su labor contribuye al funcionamiento integral de la institución y a la construcción de una red de apoyo que trasciende los muros del campus. Así, papelerías, cafeterías, tacos y fondas no solo satisfacen necesidades materiales, sino que encarnan la colaboración y el compromiso social que caracterizan a la universidad pública en su dimensión más humana y colectiva.

Polifonía narrativa y producción de sentido compartido

Al integrar las distintas narrativas sectoriales, se revela que el sentido institucional de la universidad pública no se origina en una fuente centralizada ni responde a una única voz dominante. Por el contrario, la riqueza de la institución radica en la

polifonía, es decir, en la convivencia y articulación de múltiples relatos, perspectivas y experiencias que, aunque pueden ser divergentes o hasta contradictorias, encuentran reconocimiento mutuo y construyen, en conjunto, un horizonte compartido.

Esta polifonía se expresa en la manera en que estudiantes, egresados, docentes, personal administrativo, directivos y actores sociales externos aportan sus visiones sobre lo que significa la universidad y su función social. Cada grupo interpreta y vive la institución desde su posición particular, generando relatos que dialogan, se complementan o se tensionan, pero que en suma amplían el significado de lo público y enriquecen el imaginario organizacional.

En este sentido, la universidad pública se sostiene y se legitima precisamente en esa pluralidad; no busca homogeneizar las voces, sino reconocerlas y darles espacio. La coexistencia de relatos diversos permite que la institución sea flexible, capaz de adaptarse y responder a contextos de cambio, incertidumbre y conflicto. Así, el sentido institucional se construye colectivamente y está en constante negociación y resignificación, lo que fortalece su relevancia y capacidad de incidencia social.

De ahí que la polifonía no sea un mero rasgo anecdótico, sino un pilar esencial para la supervivencia y desarrollo de la universidad pública en contextos complejos. Reconocer y valorar esta multiplicidad de relatos es fundamental para sostener una institución viva, abierta al diálogo y comprometida con la producción de sentido compartido. En un contexto de desgaste institucional, esta operación no es menor. Narrar la universidad es una forma de sostenerla. El relato no solo describe a la universidad: la produce al reinscribirla en una temporalidad compartida que permite sostener su sentido como universidad pública en un contexto de tensiones estructurales.

Relato, burocracia y disputa por el sentido

Un eje transversal en este análisis es la tensión entre relato y burocracia. Mientras la racionalidad burocrática fragmenta la experiencia universitaria en procedimientos, formatos y métricas, el relato recompone trayectorias y restituye continuidad temporal. Narrar la universidad no implica negar la gestión, sino resistir su reificación como único lenguaje legítimo.

Esta tensión se manifiesta en el día a día de la vida universitaria, donde los procesos administrativos tienden a reducir la complejidad de la experiencia académica a registros, reportes y evaluaciones cuantificables. La burocracia, aunque necesaria para el funcionamiento y la rendición de cuentas, corre el riesgo de invisibilizar los aspectos subjetivos, históricos y comunitarios que dan sentido a la universidad como espacio público. En contraste, el relato -ya sea en forma de testimonios, historias de vida, crónicas colectivas o memoria institucional- permite articular las vivencias, los conflictos y los logros que no caben en los formatos oficiales, rescatando la riqueza y pluralidad de voces que constituyen la universidad.

Por eso, la narración se vuelve una herramienta crítica y creativa para re-humanizar y re-socializar lo universitario, abrir espacios de reflexión y diálogo, y construir sentido compartido frente a la tendencia de la gestión a homogeneizar y despersonalizar. El relato no elimina la necesidad de normas y procedimientos, pero sí cuestiona la idea de que sólo lo medible es valioso y que lo no registrado carece de importancia. Así, narrar la universidad es también defender la memoria colectiva, la identidad institucional y la posibilidad de imaginar futuros alternativos desde la pluralidad y la participación.

En síntesis, la burocracia y el relato no son necesariamente opuestos irreconciliables, sino dimensiones en tensión que, al dialogar, pueden enriquecer la vida universitaria. Mantener viva esta tensión es fundamental para evitar que la universidad pública se reduzca a una maquinaria administrativa y para sostenerla como un espacio de producción de sentido, de debate y de transformación social.

Conclusiones. Narrar el pasado de la universidad pública es atender su futuro

1. *La universidad pública latinoamericana se sostiene menos por sus estructuras* que por su capacidad narrativa. El análisis de la universidad pública latinoamericana muestra que su crisis contemporánea no es, en sentido estricto, una crisis de funcionamiento, sino una de sentido. A pesar de la intensificación de la burocracia, la presión evaluativa, la fragmentación organizacional y la heteronomía creciente, la universidad continúa operando, formando estudiantes y produciendo conocimiento. Sin embargo, lo que aparece erosionado es la capacidad colectiva de responder a la pregunta por su significado histórico y su función social.

Los relatos analizados en el caso de la UAM-I permiten comprender este fenómeno con mayor densidad. Lejos de confirmar una narrativa de decadencia institucional,

muestran que la universidad pública se sostiene en una infraestructura simbólica hecha de memorias, trayectorias, conflictos procesados y experiencias compartidas. La universidad no persiste porque haya resuelto sus tensiones, sino porque ha sido capaz de narrarlas, integrarlas en una temporalidad larga y dotarlas de sentido colectivo.

Desde esta perspectiva, el relato aparece no como un complemento cultural, sino como una condición de posibilidad de la continuidad institucional. Allí donde los lenguajes administrativos fragmentan la experiencia universitaria en indicadores y procedimientos, la narración recompone vínculos, restituye historicidad y permite a los actores reconocerse como parte de un proyecto común que los trasciende. La universidad pública latinoamericana, incluida la UAM-I, se revela así como una institución que se reproduce simbólicamente narrándose, incluso -y a veces sobre todo- en contextos adversos.

2. *La polifonía narrativa no debilita la identidad universitaria; la constituye.* Uno de los hallazgos centrales del análisis de los relatos de la UAM-I es que el sentido institucional no emerge de una voz única ni de un relato hegemónico. Por el contrario, se construye en la coexistencia conflictiva de múltiples narrativas: rectorales, académicas, estudiantiles, administrativas y vecinales. Esta polifonía no expresa desorden ni pérdida de identidad; constituye, precisamente, la forma específica de identidad de la universidad pública.

Este resultado permite matizar ciertos diagnósticos recurrentes sobre la fragmentación organizacional en las universidades latinoamericanas. Si bien dicha fragmentación existe en el plano estructural y funcional, en el plano simbólico los relatos muestran una capacidad de articulación narrativa que mantiene abierto un horizonte compartido de lo público, la autonomía, la formación y la transformación social. La identidad universitaria no se produce por homogeneización, sino por reconocimiento mutuo de relatos situados.

En este sentido, la UAM-I aparece como un caso de universidad pública narrada como proceso y no como estructura acabada. La metáfora del viaje que atraviesa los relatos no remite a una trayectoria lineal ni a un destino predeterminado, sino a una travesía colectiva marcada por la incertidumbre, la crisis y la reinvención. Esta forma narrativa resulta especialmente potente frente a los discursos gerenciales, que tienden a clausurar el tiempo universitario en horizontes de corto plazo.

3. *Narrar la universidad es hoy una práctica política de cuidado institucional.* Finalmente, el análisis conjunto de la universidad pública latinoamericana y de los relatos de la UAM-I permite afirmar que narrar la universidad no es sólo un gesto conmemorativo ni nostálgico, sino una práctica política e institucional de primer orden. En contextos donde la racionalidad burocrática y evaluativa pretende monopolizar el lenguaje legítimo de la universidad, el relato funciona como un dispositivo crítico de resistencia simbólica.

Narrar la universidad implica disputar qué cuenta como valioso, qué merece ser recordado y qué futuros pueden imaginarse colectivamente. Los relatos de la UAM-I muestran que el sentido universitario se reactiva allí donde se recupera la experiencia vivida, el tiempo largo, el trabajo invisible, la vocación académica y el impacto biográfico de la educación pública. Esta producción de sentido no se opone necesariamente a la gestión, pero sí resiste su absolutización. Desde los estudios organizacionales, esta conclusión tiene implicaciones relevantes; la transformación de la universidad pública no puede reducirse a reformas estructurales o ajustes normativos. Requiere, de manera ineludible, trabajar el imaginario organizacional, recuperar sus relatos y sostener espacios abiertos de intercambio colectivo.

…

Narrar la universidad es una forma de sostenerla y revitalizarla frente a los desafíos actuales, como la tecnificación, la burocratización y la presión por resultados cuantificables. La narración permite rescatar aspectos subjetivos, históricos y comunitarios, recordándonos que la universidad pública se legitima y sobrevive en la medida en que sus integrantes se reconocen como parte de un proyecto compartido y significativo. Así, narrar la universidad hoy es también una apuesta política y ética por mantener viva la capacidad de transformación social, el compromiso con el diálogo y la producción colectiva de sentido.

Referencias

Acosta, A. (2020). *El poder de la universidad en América Latina: Un ensayo de sociología histórica*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Alvesson, M. y Willmott, H. (2003). *Studying management critically*. Londres: Sage.

Arias, E., Dueñas, X., Giambruno, C. y López, A. (2024). *The State of Education in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank

Bernasconi, A. (2025). Latin America: Weak academic freedom within strong university autonomy. *Global Constitutionalism*, 14(1): 96–117.

Bourdieu, P. (1984). *Homo academicus*. París: Minuit.

Brunner, J. J. (2011a). *Educación superior en América Latina: Tensiones y desafíos*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

Brunner, J. J. (2011b). *Educación superior en Iberoamérica: informe 2011*. Santiago de Chile: RIL Editores.

Castoriadis, C. (1975). *L'institution imaginaire de la société*. Paris : Éditions du Seuil.

de Sousa, B. (2005). *La universidad en el siglo XXI: para una reforma democrática y emancipadora de la universidad*. México: Siglo XXI Editores.

Didriksson, A. (2008). *La universidad en la sociedad del conocimiento*. México: UNAM.

Didriksson, A. (2024). Dejar hacer o hacer para dejar: escenarios de la universidad en América Latina y el Caribe. *Revista Tlatelolco,* 2(2): 51-65.

García, P. (2025). El derecho a la educación superior en América Latina: avances en su reconocimiento y desafíos. *Revista Educación Superior y Sociedad*. 37(1): 570-592.

González, P. (2001). *La universidad necesaria en el siglo XXI*. México: ERA.

Guzmán, C. (2021). *Universidad en disputa: reformas y resistencias en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Ibarra, E. (2001). *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización*. México: Universidad Nacional Autónoma de México / UAM-Iztapalapa / ANUIES.

Ibarra, E. (2007). Future University in Present Times: Autonomy, Governance and the Entrepreneurial University. *Management Revue*, 18(2): 117-137.

Mintzberg, H. (1983). *Structure in fives: Designing effective organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall

Montaño, L. (2026). Más allá de la crisis: la universidad pública mexicana como institución en tensión permanente. *El Universal*, enero.

Montaño, L. (Coord.). (2024). *Relatos de viaje. 50 años de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

Musselin, C. (2007). Are universities specific organisations? In G. Krücken et al. (Eds.), *Towards a multiversity?* Londres: Springer.

Nicolle, O. (2008). L'institution : temporalité et mythe. En Nicolle, O. y Kaës, R. (coords.). *L'institution en héritage : mythes de fondation, transmissions, transformations*. París: Dunod:25-43.

Ordorika, I. (2015). *Poder, política y cambio en la educación superior*. México: UNAM.

Ricoeur, P. (1983). *Temps et récit. Tome I : L'intrigue et le récit historique*. París: Éditions du Seuil.

Taylor, Ch. (2004). *Modern social imaginaries*. NC: Duke University Press.

Unzué, M., Batthyány, K. y Vommaro P. (coords.) (2024). *La universidad latinoamericana entre la mercantilización, los derechos y la evaluación*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Weber, M. (1984). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica. (1922).

Weick, K. (1995). *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Yin, R. K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks, CA: Sage.