

TEMAS SELECTOS DE

---

# POLÍTICA, ADMINISTRACIÓN y POLÍTICAS PÚBLICAS

---

Roberto Moreno Espinosa | Coordinador



Academia Internacional

**IAPAS**  
CIENCIAS  
POLÍTICO-  
ADMINISTRATIVAS  
Y ESTUDIOS  
DE FUTURO

# **Temas selectos de Política, Administración y Políticas Públicas**

Coordinador: Roberto Moreno Espinosa



Academia Internacional

**IAPAS**

CIENCIAS  
POLÍTICO-  
ADMINISTRATIVAS  
Y ESTUDIOS  
DE FUTURO



## CONSEJO CIENTÍFICO

Bernardo Kliksberg ONU	Enrique Cabrero Mendoza CIDE
Luis F. Aguilar Villanueva UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA	Fred Lazin BEN-GURION UNIVERSITY OF THE NEGEV
Nuria Cunill Grau UNIVERSIDAD DE LOS LAGOS - CLAD	Juan Fernando Galván Reula UNIVERSIDAD DE ALCALÁ
Gianfranco Pasquino UNIVERSITÁ DI BOLOGNA	Mario Martín Bris UNIVERSIDAD DE ALCALÁ
Manuel Villoria Mendieta FUNDACIÓN ORTEGA Y GASSET	María P. Aristigueta UNIVERSITY OF DELAWARE
Diego Valadés Ríos UNAM	Rubén Garrido Yserte UNIVERSIDAD DE ALCALÁ
Roberto Moreno Espinosa UAEMEX	Carles Ramió Matas UNIVERSITAT POMPEU FABRA
Daniel Innerarity UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA	Rafael Bañón i Martínez UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
Ricardo Carneiro ESCOLA DE GOVERNO PAULO NEVES DE CARVALHO	José Manuel Canales Aliende UNIVERSIDAD DE ALICANTE
Donald E. Klingner UNIVERSITY OF COLORADO	Guillermo Escobar Roca UNIVERSIDAD DE ALCALÁ
Alejandro Romero Gudiño UNIVERSIDAD PANAMERICANA	María del Carmen Rubio Armendáriz UNIVERSIDAD DE LA LAGUNA
Ricardo Uvalle Berrones UNAM	Judit Bokser Misses-Liwerant UNAM
Leonardo Morlino LUISS UNIVERSITÁ GUIDO CARLI	Adriana Plasencia Díaz UNAM
Juan de Dios Pineda Guadarrama UNIVERSITY OF NEW MEXICO	Concepción Campos Acuña AYUNTAMIENTO DE VIGO
Ricardo Varela Juárez UNAM	



## CONSEJO DIRECTIVO

Roberto Moreno Espinosa

PRESIDENTE

Delia Gutiérrez Linares

DIRECTORA DE ADMISIÓN Y MEMBRESÍA

Ricardo Uvalle Berrones

VICEPRESIDENTE

Miguel Guerrero Olvera

DIRECTOR DE ESTUDIOS DE FUTURO

Jorge Enrique Pérez Lara

DIRECTOR DE INVESTIGACIÓN

Adriana Plasencia Díaz

DIRECTORA DE DESARROLLO ACADÉMICO Y PROFESIONAL

Leonardo Arturo Bolaños Cárdenas

DIRECTOR DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

Alma Amalia Hernández Ilizaliturri

DIRECTORA DE PROMOCIÓN Y EVENTOS ACADÉMICOS

César Nicandro Cruz Rubio

DIRECTOR DE PROMOCIÓN Y DIVULGACIÓN CIENTÍFICA

Rogelio Rodríguez Rodríguez

DIRECTOR DE RELACIONES CON HISPANOAMÉRICA

José Morales Ramírez

DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN

Andrea Rodríguez Pedraza

DIRECTORA DE VINCULACIÓN PARLAMENTARIA

José Antonio Rosique Cañas

DIRECTOR DE RELACIONES INTERNACIONALES

María de los Ángeles Maya Martínez

TESORERA



**Temas selectos De Política, Administración y Políticas Públicas**

**ISBN:** 978-607-99407-4-4

**Autor:** Moreno Espinosa, Roberto (Coordinador)

**Editorial:** Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro

**Materia:** Ciencia política (Política y gobierno)

**Publicado:** en proceso  
**Nº Edición:** 1

**Idioma:** Español

Hecho en México / *Made in Mexico*

La Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro, AC (AICPAEF) o *International Academy of Political & Administrative Sciences and Future Studies* (IAPAS-FS) -por su denominación y siglas en inglés- es una iniciativa impulsada por una red de investigadores a nivel internacional, para contribuir al debate y la generación de nuevo conocimiento en las ciencias político administrativas y escenarios de futuro en favor del desarrollo.

**www.iapas.mx**  
**Email:** jorge.perez@iapas.mx  
**Twitter:** @iapasfs  
**Facebook.com/IAPASF**

Miguel Laurent, Núm. 501, Plaza Laurent, Colonia del Valle Sur, Alcaldía Benito Juárez. Ciudad de México, México.

Registro RENIECYT: 1800606

El presente documento fue sometido a dictamen a través del sistema de doble ciego, a fin de lograr una mayor consistencia y rigor científico.



Licencia *Creative Commons License 3.0 Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas*. Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes: Reconocimiento - Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra). No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales. Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra. Más información en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>

ISBN: 978-607-99407-4-4



## ÍNDICE

### PRESENTACIÓN

Roberto Moreno Espinosa

9

### 1. Premisas de la administración pública de la Cuarta Transformación y perspectivas a 2024

15

*Roberto Moreno Espinosa*

### 2. La reforma político-electoral del 2014 y su trascendencia en la democratización del Estado de México

35

*Ricardo Cortés Padilla*

### 3. Covid-19: una mirada a través de las finanzas públicas

77

*Marcela Astudillo Moya*

### 4. Los *spots* como estrategia de comunicación política: uso de mensajes de desprestigio en publicidad oficial. El caso de las elecciones 2022 en Tamaulipas

97

*Mirna Leticia Santoyo Caamal*

### 5. La paradiplomacia: instrumento para la resiliencia de la economía turística: El caso del Caribe Mexicano

139

*Ángel Ezequiel Rivero Palomo*

### 6. *Sembrando Vida 2019-2022*. Una primera aproximación para la evaluación de diseño del programa

187

*Jorge Enrique Pérez Lara, Roberto Moreno Espinosa, Miguel Ángel Sánchez Ramos*

### 7. Liderazgo como generador de innovación en la educación superior

223

*Heidi María de la Luz Hernández Espíndola*

## PRESENTACIÓN

*Roberto Moreno Espinosa*

EL MUNDO CONTEMPORÁNEO NOS PRESENTA CONTEXTOS LOCALES, regionales y mundiales de una alta complejidad, resultado de sociedades en pleno crecimiento y desarrollo; de reacomodos planetarios que dan lugar a un nuevo orden mundial, proceso en el que tienen lugar una serie de conflictos que impactan a la humanidad entera, tal es el caso de la guerra Ucrania-Rusia, en donde participan un amplio número de países, señaladamente los integrantes de la *Organización del Tratado del Atlántico Norte* (OTAN) que mediado por Ucrania buscan debilitar a toda costa a Rusia y la respuesta de ésta ha dado lugar a la citada guerra, la cual lleva ya dos años sin que se llegue a un acuerdo negociado; o bien el asimétrico conflicto Israel-Palestina que ha ido entrando en un escenario de escalamiento en el aún denominado Medio Oriente que amenaza con desencadenar una conflagración mayor. En suma, el escenario mundial lleno de contradicciones e incertidumbre nos invita a reflexionar en torno a plantear y proponer soluciones, más allá de que estas sean aparentemente simbólicas, pero que de conjunto aporten lo que denominamos un granito de arena al menos para paliar los grandes problemas que genera y enfrenta la humanidad.

En el plano nacional la denominada *Cuarta Transformación* entró ya en la recta final correspondiente al sexto año de ejercicio gubernamental encabezado por Andrés Manuel López Obrador (AMLO), dejando un amplia huella al paso de los años que va desde una política social en la que se están haciendo una categórica realidad derechos sociales

como los de salud y educación, a lo que se suman aspectos como la justicia social que toca a los adultos mayores que reciben una pensión a partir de los 65 años, misma que tiene carácter universal que responde a una política de reconocimiento al sector de la población que ha contribuido con su fuerza de trabajo a la sociedad por ya una buena cantidad de años de vida productiva, o bien programas como la apertura de poco más de 180 nuevas universidades en lo que va de transcurrido del presente sexenio, entre otros programas de impacto social.

También nos encontramos ya viviendo un año político-electoral de alta intensidad por todo lo que está en juego, desde la presidencia de la República, hasta la renovación de los diputados y senadores que integran las cámaras del H. Congreso de la Unión y todo lo que ello conlleva en cuanto a las campañas correspondientes que atraviesan todo el país; no cabe duda, continuamos construyendo una vida democrática que tantas vidas ha costado, esperamos que el proceso arroje al final de las elecciones, calificadas como las más grandes que tendrá el país en la época contemporánea sea uno blanco.

Otros procesos que se viven producto del desarrollo desigual y combinado, lo constituyen los movimientos migratorios en escala mundial y focalizados en algunas regiones del planeta, tal es el caso del escenario que se da en el país como consecuencia del paso de contingentes numerosos que se cuentan por miles y cuyo objetivo es llegar a la Unión Americana, pero que dada la dilatada frontera México-Estados Unidos, el papel que le toca jugar al país es de una amplia complejidad a donde tiene que asumir responsabilidades difíciles de evadir.

En suma, los procesos políticos y sociales en un mundo complejo y en transformación, han brindado contenido y orientación al Programa Posdoctoral que durante el 2022 ofreció la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro en conjunción con un Consorcio de siete instituciones más, entre las que se encuentra la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco (UAM-X), la Universidad de So-

nora (USON), la Universidad Autónoma del Estado de México-Centro Universitario UAEM Amecameca (CUUAEMA), la Universidad de Colorado en Colorado Springs (UCCS), el Instituto de Políticas Públicas del Estado de México (IAPEM) y el Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo (IAPQROO). Uno de los resultados del desarrollo del *Programa Posdoctoral en Procesos Económicos, Políticos y Sociales en un Mundo Complejo y en Transformación*, lo constituyen los trabajos finales de los integrantes de éste, mismos que en forma de capítulo conforman el libro: *Temas Selectos de Política, Administración y Políticas Públicas*.

El conjunto de autores reunidos para dar forma al citado libro, asumen y desarrollan una serie de temas de gran relevancia que van desde un análisis del régimen de la denominada *Cuarta Transformación* en el cual se ponderan diversos programas impulsados en el lapso temporal que va del 2019 al 2022 que son característicos de una nueva época y de formas y modelos de administración pública de amplia cobertura como lo pueden ser el relativo a la pensión para adultos mayores, el programa de Becas *Benito Juárez*, el relativo al apoyo universal a estudiantes de nivel medio superior en instituciones públicas y el Programa *Sembrando Vida*, entre otros.

En un siguiente capítulo elaborado por el doctor Ricardo Cortés Padilla, se aborda un de los procesos políticos de mayor relevancia e impacto en el ámbito nacional, aunque focalizado en la entidad federativa más compleja de la geografía político-electoral el país: el Estado de México, teniendo como objeto central los resultados e implicaciones en el desarrollo democrático de dicha entidad llevadas a cabo en el 2014 por parte de los partidos políticos y del Instituto Nacional Electoral (INE).

Por su parte la doctora Marcela Astudillo Moya, realiza un análisis de la pandemia que azotó al planeta y que en cada país tuvo implicaciones específicas, fenómeno que es indispensable de evaluar y ponderar a detalle los impactos tenidos. En el caso de México se realiza un estudio desde el lente de las finanzas públicas, lo cual reviste un interés especial, toda vez que en el 2020 se tuvo una caída muy fuerte del producto interno bruto; sin embargo, las estrategias que siguió el gobierno federal



para atender esta crisis, apuntan a que se lograron superar los problemas fundamentales que afectaron a las finanzas públicas.

En el siguiente capítulo, la doctora Mirna Leticia Santoyo Caamal lleva a cabo un detallado estudio de los spots y su empleo como estrategia política en las elecciones efectuadas en el estado de Tamaulipas en el 2022, destacando los mensajes orientados al desprestigio de los candidatos en la publicidad oficial, lo que resulta de amplio interés, toda vez que al parecer rebasaron lo permitido en la legislación, no cabe duda, un análisis de amplio interés en el ámbito de las entidades federativas y del país en general acerca de los excesos en los que se incurre y que los organismos electorales limitan su actuar para eliminar inclusive la publicidad que entra en terrenos prohibitivos.

Ángel Ezequiel Rivero Palomo aborda un caso de gran interés situado en una de las regiones de mayor concentración turística en el país: El Caribe Mexicano en el que los procesos socio-económicos tienen un impacto regional y nacional creciente que es indispensable examinar, a fin de contar con un panorama lo más fundamentado y preciso del acontecer cotidiano y de las políticas públicas que es menester promover con el objeto de continuar con el desarrollo de la región sur sureste de México, lo que se acentúa, con la construcción, inauguración y puesta en marcha del *Tren Maya*, que añade mayores atractivos a la región. Rivero Palomo emplea categorías de análisis como lo es el de la paradiplomacia como factor para promover la resiliencia de la economía turística y conducir por mejores senderos ésta, buscando impactar de manera más favorable a públicos mayores, sin duda una aportación fundamentada en un amplio conocimiento de la *Riviera Maya*.

A continuación, el objeto de análisis del capítulo está centrado en uno de los programas y estrategias de mayor impacto mundial con orientación de sustentabilidad, el denominado *Sembrando Vida*, mismo que corresponde a “un programa del Gobierno de México que busca contribuir al bienestar social de sembradoras y sembradores a través del impulso de la autosuficiencia alimentaria, con acciones que favorezcan la reconstrucción del tejido social y la recuperación del medio ambiente, a través de la im-

plementación de parcelas con sistemas productivos agroforestales...El programa, busca atender dos problemáticas: **la pobreza rural y la degradación ambiental**. De esta manera, sus objetivos son rescatar al campo, reactivar la economía local y la regeneración del tejido social en las comunidades” (Gobierno de México, negritas en el original).

Los autores llevan a cabo una evaluación del diseño del Programa, con lo cual brindan una panorámica de las características y avances de este, lo que se aprecia como alentador, la cobertura e impacto son de amplia cobertura, basten los siguientes datos: a la fecha del presente, son 455, 749 beneficiarios con empleos directos; está presente en 21 entidades federativas, se encuentran involucrados 1004 municipios y 25,920 localidades (Gobierno de México), de ese calibre es el Programa; de igual manera se trata de una aportación de México al mundo en el cuidado y preservación del medio ambiente.

Finalmente se cierra con el capítulo de la doctora Heidi María de la Luz Hernández Espíndola, quién aborda un estudio del liderazgo como factor *sine qua non* para promover la innovación en las instituciones de educación superior (IES), parte por un análisis conceptual, al igual que destaca la relevancia de un liderazgo comprometido, se de conducir a las IES por senderos más prometedores y acorde con las necesidades y retos de los tiempos que corren.

En suma, ponemos a la consideración de lectores y público interesado en el conocimiento de los procesos económicos, políticos y sociales el presente libro colectivo que, estamos seguros, será de utilidad para diversos fines, tanto en la academia, la función pública y las organizaciones políticas y sociales.



# 1. PREMISAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA CUARTA TRANSFORMACIÓN Y PERSPECTIVAS A 2024

Roberto Moreno Espinosa

## Planteamiento introductorio

LAS TRANSFORMACIONES QUE VIVIMOS EN EL MUNDO en el tiempo transcurrido en el siglo XXI, son, por decir, lo menos, sorprendentes y las habidas en nuestro país no lo son menos; hemos sido testigos del arribo y desarrollo de la llamada *tercera revolución científico-tecnológica* que deviene desde el siglo pasado, cuando ya se hablaba y empleaba la comunicación vía satélite, de la informática, del desarrollo de nuevas tecnologías de almacenamiento de energía, tecnologías para la transportación con base en motores eléctricos o híbridos, así como el desarrollo de las energías renovables; por lo que corresponde a la cuarta revolución científico-tecnológica es aún más sorprendente, en la cual sobresale quizá la inteligencia artificial y sus aplicaciones; la *nanotecnología*; las impresoras 3D; la *microbiología*; la *robótica*; la *realidad virtual*; el almacenamiento, procesamiento y recuperación de volúmenes enormes de datos e información; manejo y nuevos materiales para la construcción, entre otras. No cabe duda, un desarrollo que ya ha empezado a tener múltiples aplicaciones y otras más que vendrán en el corto y mediano plazo para continuar sorprendiendo al mundo.

En 1988 Guadarrama Sistos efectuaba una serie de planteamientos en torno a las primeras tres revoluciones científico–tecnológicas que es pertinente tener en cuenta:

La humanidad tiene 20 mil años y en ese período ha desarrollado tres grandes revoluciones en el hacer y en el pensar. Estas revoluciones han sido de naturaleza tecnológica, evidentemente distintas en sus niveles de conocimiento y complejidad, con impactos en las formas de organización económica, social y política de nuestras sociedades. (Guadarrama Sistos, 1988).

Hace poco más de tres décadas la tercera revolución científico–tecnológica estaba en pleno despliegue, con sus avances la humanidad entera se enfrentaba a nuevos procesos y se disponía a multiplicar las aplicaciones de los avances más significativos, pero cuáles eran para entonces sus especificidades que poco a poco se fueron imponiendo; el mismo autor efectuando una caracterización apuntaba:

Las características esenciales de la tercera revolución científico–tecnológica son, por una parte, que los desarrollos privilegian los objetos de trabajo, reduciendo su "materialidad" e incrementando su contenido de "conocimiento" o componente tecnológico: esto implica la producción de mercancías de alto valor agregado y bajos requerimientos de materia prima. Las mercancías serán menos material y más diseño y funcionalidad para responder a nuevas necesidades. (*Ibíd*)

Se estaba entrando en una nueva época en donde la generación de nuevo conocimiento era esencial para lo cual se requería una masa crítica en aumento. En suma, se hacía uso de manera intensiva del conocimiento de alto nivel

Respecto a la cuarta revolución científico–tecnológica, a diferencia del tránsito de la segunda a la tercera, se desarrolló en menos tiempo; sobre el particular Vila de Prado realiza, entre otros, los siguientes planteamientos:

La llamada *Cuarta Revolución Industrial* se caracteriza por la velocidad y la magnitud. Las transformaciones originadas por la Inteligencia Artificial surgen de forma casi inmediata y afectan a diversos sectores. Tanto la rapidez como el alcance dificultan la adaptación de personas e instituciones a estas nuevas realidades...La globalización se sustenta en los cambios del conocimiento, se basa en

el desarrollo tecnológico, informático y electrónico. La globalización de los mercados financieros, por ejemplo, no se hubiera producido sin el desarrollo de las tecnologías de la información. (Vila de Prado, 2019).

Nos encontramos transitando en un mundo donde los avances y las aplicaciones científico–tecnológicos se generan día a día, aquella apreciación de Zigmunt Bauman respecto de lo que denominó los tiempos líquidos, son una realidad, habida cuenta que los cambios, en este caso, tecnológicos, se van desarrollando en tiempos relativamente menores, la inteligencia artificial, la robótica y la ciencia de datos continúan su marcha y la diversificación de sus aplicaciones, sobre lo que debemos estar muy atentos.

En el caso mexicano, las transformaciones que presenciamos en el ámbito científico–tecnológico tienen como uno de los ejes fundamentales la actividad desplegada por el CONACYT, así como muchas de las instituciones de educación superior que han puesto el acento en la investigación; otros cambios de los que inclusive somos protagonistas se dan en la esfera político–social y *publiadministrativa*. En el arranque del presente siglo tiene lugar la primera alternancia política en el ámbito federal con la llegada de la derecha a la presidencia de la República a través de su partido político: Partido Acción Nacional (PAN); asimismo, se continuó con el desarrollo del sistema de partidos; la pluralidad siguió avanzando lentamente; la división entre los poderes públicos extendió su marcha, sin embargo, las expectativas para lograr un mayor desarrollo democrático, se vieron drásticamente truncadas, a partir de que el régimen foxista dio prontas muestras de que ello no estaba en la agenda, sino más bien, consolidar una política conservadora y poner diques a líderes progresistas y a las fuerzas y partidos políticos que si lo intentaban.

El siguiente sexenio encabezado por Felipe Calderón Hinojosa tuvo un arranque altamente cuestionado, la ilegitimidad con la que llegó al poder era manifiesta, tanto que en un intento por obtener un poco de legitimidad o al menos aceptación, realizó una de las acciones que han proyectado al país por una senda de violencia y de crecimiento del crimen organizado al realizar lo impensado: declararle la guerra al narcotráfico e iniciar una política en donde la seguridad pública se puso en entredicho, además en manos en

uno de los hombres que acumularon más poder durante dicho sexenio, Genaro García Luna (actualmente preso en Estados Unidos) a través del cual, su equipo y los amplios recursos públicos que fueron puestos en sus manos, se alió y brindó protección al crimen organizado, con lo que convirtió, en los hechos al gobierno y al Estado mexicano mismo en un *narcogobierno* y lo más grave, en un *narcoestado*, a esos extremos se llegó. La ilegitimidad que acompañó siempre el régimen encabezado por Calderón Hinojosa tuvo enormes costos sociales, económicos y políticos al país que quizá, aún no han sido cuantificados del todo. El siguiente sexenio levantó algunas expectativas fijadas en el mejoramiento de la seguridad pública, el desarrollo económico, la justicia social y el desarrollo democrático; sin embargo, se evidenciaron prontamente los alcances del nuevo régimen, el cual estuvo secuestrado por varios grupos de interés, tanto políticos como económicos y del crimen organizado, baste con destacar como en lo político la fuerte presencia, influencia y control ejercido por el expresidente Carlos Salinas de Gortari constituyó un factor que acompañó durante todo el sexenio al presidente Peña Nieto, periodo en el que fenómenos como la corrupción se dejaron sentir en todo su peso, así como la impunidad que llegó más allá del 90% de los casos registrados.

En este ambiente se llegó a extremos de inconformidad social y política, así como a un deterioro económico paulatino. No fue casual que la sociedad mexicana de manera mayoritaria se expresara finalmente en la jornada electoral del 6 de junio de 2018 en que el partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) ganó las elecciones federales, a sólo siete años de haberse fundado (octubre de 2011), partido de izquierda que logró concretar la simpatía y la confianza de la mayor parte de la población que asistió a votar en la fecha arriba señalada.

Los resultados admitidos en ese junio del 2018 fueron de tal manera abrumadores, que no admitieron duda y los intentos por armar o intentar algún tipo de fraude de parte de los partidos políticos perdedores e inclusive algún tipo de maniobra electrónica de parte del INE no fue posible; la manifestación electoral de la sociedad mexicana, resultado de varias décadas de luchas y de espera, finalmente materializaron la elección de un ejecutivo representante de las mayorías y no de un comité de notables o de poderosos

que usufructuaron el poder y los negocios al amparo de este por más de nueve décadas. El presente capítulo se integra de tres apartados, las consideraciones finales y las fuentes de información empleadas. En el primer apartado se analiza un conjunto de acciones, políticas y procesos a manera de premisas a través de las cuales se fueron construyendo los antecedentes fundamentales que dieron lugar a la llegada del régimen encabezado por Andrés Manuel López Obrador (AMLO) y sentar con ello las bases de la denominada *Cuarta Transformación* (4T). El siguiente apartado lo dedica al análisis de los programas sociales y las obras de infraestructura, sin pretender agotarlas, a través de las cuales se vienen concretando las promesas de campaña contempladas en el Programa correspondiente; subrayo el papel de la administración pública mexicana en la gestión de *megaprogramas*. En el tercero de los apartados se lleva a cabo un balance de los aspectos fundamentales que ya se han realizado y otros que se encuentran en curso. En las consideraciones finales vierto mis apreciaciones y aspectos que me sirven de apoyo para fundamentar si estamos frente a un cambio de régimen o bien, continuamos manteniendo en lo esencial el mismo de siempre.

### Las premisas fundamentales

El fenómeno electoral acaecido en México en junio de 2018, tuvo una prolongada gestación y desarrollo que hunde sus raíces al menos, a finales de la década de los cincuenta y primera mitad de los sesenta del pasado siglo, época en la cual el régimen político prevaleciente, ya daba claras muestras de un marcado autoritarismo, además de ser poco permeable a la participación social y ciudadana, y no se diga a la generación de partidos políticos que le disputaran el poder al ya muy consolidado *Partido Revolucionario Institucional* (PRI); recuérdese la fundación de este en 1929 con el nombre de *Partido Nacional Revolucionario* (PNR), a iniciativa del denominado *Jefe Máximo*, Plutarco Elías Calles, como una de las secuelas del asesinato del general invicto: Álvaro Obregón; a partir de 1938 se modifica dicho nombre y pasa a ser *Partido de la Revolución Mexicana* (PRM); finalmente, en 1946, adquiere el que hasta la fecha conserva PRI.

Los movimientos sociales conocidos como el magisterial, el ferrocarrilero y el médico, devienen de los años 1958, 1959 y 1964 respectivamente; constituyen claras manifestacio-

nes de inconformidad con el *statu quo* prevaleciente; sin embargo, sería en 1968 cuando el movimiento estudiantil cimbró a la sociedad mexicana y cuyas movilizaciones más intensas, no pasaron de dos meses que culminaron con la matanza del 2 de octubre de ese año; hasta la fecha no se tiene el dato preciso de cuantos estudiantes fueron masacrados. Cabe destacar algunos de los puntos del pliego petitorio de dicho movimiento: Libertad a los presos políticos, desaparición del cuerpo de granaderos, deslinde de responsabilidades de las autoridades que hubieran tenido injerencia en la represión de estudiantes y: diálogo entre representantes estudiantiles y del gobierno. En suma, se trataba de lograr un clima más abierto y democrático el cual aún estaba en ciernes en el país.

No cabe duda, el referido movimiento estudiantil, aún permanece en la memoria colectiva, cual herida social por ser restañada; también estamos seguros de la gran aportación que significó este movimiento al desarrollo democrático del país, fue una gran estocada al régimen político mexicano que, en su momento, no encontró otra salida que la represión y el baño de sangre que implicó. Como es sabido, el entonces presidente Gustavo Díaz Ordaz asumió la responsabilidad de los hechos ocurridos, aunque ello no hizo que el régimen propiciara una mayor apertura hacia la promoción de uno más democrático y participativo; a lo anterior continuó lo que se denominó la guerra sucia que abarcó básicamente el sexenio encabezado por Luis Echeverría Álvarez.

Sería hasta la siguiente década cuando el régimen político mexicano acusaba ya una endogamia aguda que se traducía en una ilegitimidad creciente. En este ambiente, la clase política tuvo la sensibilidad de promover una reforma política, durante el periodo sexenal a cuya cabeza estuvo José López Portillo, quien desde la Secretaría de Gobernación impulsó a partir de 1977 la *Reforma Política*, misma que fue a la medida del régimen y hasta donde este estaba dispuesto para admitir una serie de ajustes y cambios en favor de un juego democrático ponderado; algunas de las acciones emprendidas fueron las siguientes:

- Se legisló una nueva ley de los procesos político–electorales;
- Se propició una nueva y más vital división de poderes;
- Se sentaron las bases para el desarrollo de un sistema de partidos;

- Se les brindó una mayor presencia y participación a las fuerzas políticas minoritarias;
- El Estado fue cediendo para dejar de ser juez y parte en los procesos político–electorales;
- Se perfiló la creación de un organismo cuya misión fuese la gestión de las elecciones para hacerlas más creíbles.

Ante la promoción de la Reforma Política, la izquierda apreció ciertas ventanas y posibilidades de una mayor participación, lo cual, tenía sus riesgos, toda vez que para algunos se trataba simplemente de cooptar a los partidos políticos que se identificaban, efectivamente como de izquierda; sin embargo, como la historia lo registra, la mayor parte de las fuerzas y partidos políticos tomaron la decisión de participar en la Reforma Política, así, se inició una nueva época en la vida política de México, cabe destacar que para 1977 la oposición al PRI casi no tenía presencia en ninguno de los tres órdenes de gobierno del Estado federal mexicano, aunque ya se habían efectuado movimientos para lograr hacerse de algunas presidencias municipales, tal como lo destaca Reygadas Robles Gil:

A nivel de los movimientos sociales, hubo dos antecedentes importantes: primero, la lucha campesina de la Montaña de Guerrero, que disputó siempre los puestos municipales como forma de que las organizaciones sociales llegaran a ser gobierno llevando a su representante, el maestro Othón Salazar, al gobierno municipal; y segundo, la *Coalición Obrero Campesina Estudiantil del Istmo* (COCEI), que a fines de 1977 en Juchitán, Oaxaca, propuso de entre sus filas a Leopoldo (*Polo*) de Gyves Pineda como candidato a la presidencia municipal, en una decisión de combatir el cacicazgo y plantear sus propias estrategias de gobierno, evocando la memoria de sus orígenes como pueblo y convocando a un futuro más promisorio. (Reygadas Robles Gil, 2006).

La resistencia del régimen para dar pie a la participación política, aún en el marco de la democracia representativa era muy marcada, si bien la Reforma Política sentó bases fundamentales para hacerlas una categórica realidad, tuvieron que pasar varios lustros y continuar con las luchas por parte de los partidos políticos de oposición. De manera paulatina se fue dando cabida al espíritu de la Reforma Política; desde luego los costos

sociales fueron mayúsculos; desde la perspectiva del número de periodistas asesinados durante varios sexenios el panorama es el siguiente:

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se registró el mayor número de homicidios de periodistas, establece un documento de la *Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal* (CDHDF)...El *ombudsman* capitalino, Emilio Álvarez Icaza, dio a conocer este "registro histórico" durante la presentación del *Manual la protección de la libertad de expresión y el sistema interamericano*, elaborado por el *Centro por la Justicia y el Derecho Internacional*, el *Centro Nacional de Comunicación Social* y la CDHDF. (Diario *La Jornada* 06-08-2005).

El reporte indica que en el sexenio de Luis Echeverría se cometieron seis asesinatos de periodistas; en el de José López Portillo, 12; con Miguel de la Madrid, 33; con Carlos Salinas de Gortari, 46, y en la pasada administración –Ernesto Zedillo Ponce de León–24. (*Ibíd*).

De ese calibre son algunos de los costos, lo que tiene múltiples apreciaciones e implicaciones: se evidencia el autoritarismo prevaleciente, los crímenes de Estado, muchos de los cuales continúan sin ser aclarados, la simulación que en los primeros años significó la Reforma Política; cabe destacar que en paralelo se vivió de manera contundente el periodo calificado como neoliberalismo que en su parte más aguda abarco seis sexenios 1983-2018 y, si así fue en el caso de los periodistas, el *Partido de la Revolución Democrática* perdió a muchos de sus militantes. Alma E. Muñoz destacaba en noviembre del 2007:

El *Partido de la Revolución Democrática* (PRD) tiene documentados desde julio de 1988 a la fecha, 696 de sus militantes asesinados, y 900 entre perseguidos, desaparecidos y presos...Al instalar una ofrenda en el Hemiciclo a Juárez, la secretaria de Derechos Humanos del Comité Ejecutivo Nacional del PRD, Marcela Nolasco, acompañada por el presidente del partido en el Distrito Federal, Ricardo Ruiz, exigió justicia para todos esos casos, y no descartó que las cifras reales sean aún mayores...Ruiz, en tanto, advirtió que se corre el riesgo de que con Felipe Calderón las agresiones a *perredistas* sean similares a las ocurridas durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, porque las circunstancias son muy parecidas, en tanto que sus gobiernos, afirmó, fueron producto de fraudes electorales en contra de candidatos

de izquierda. Resaltó que durante los primeros meses de gestión *calderonista*, tienen documentados tres crímenes. (Muñoz, Alma E., noviembre, 2007).

Se trata de la época en la que el PRD se ubicaba claramente en el espectro político de izquierda, tanto que recuérdese que en 1997, cuando la ciudadanía del hasta entonces *Distrito Federal* (DF) tuvo la oportunidad de elegir, por primera vez, a quien desde ese año se consideró como el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y fue el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano el que compitiendo por el PRD ganó las elecciones, en las que el PRI fue prácticamente borrado; posteriormente este partido ganó las elecciones, hasta que se fue desdibujando y, convertido ya en un partido sin identidad y en franco proceso de derechización, perdió las elecciones cuando se eligió al primer gobernador del novísimo estado o 32ª entidad federativa, hoy lo que queda del PRD se ha aliado con la derecha, una trayectoria genuinamente lamentable. Es de reconocerse, no obstante que, en los primeros años dicho partido, pagó su cuota de sangre por un país más democrático, de manera más intensa en el sexenio *salinista*.

### **Gestión pública y programas sociales en la Cuarta Transformación**

El régimen político encabezado por AMLO que asumió el gobierno el 1º de diciembre de 2018 se enfrentó a múltiples retos, no sólo para encabezar todo un programa de transformación, sino también para hacer una realidad la plataforma electoral promovida durante la campaña integrada por una centena de grandes objetivos y, desde luego, concretar el eslogan ampliamente conocido: “Por el bien de todos, primero los pobres”, además arrastrando una serie de antecedentes plagados de corrupción, tales como incremento desorbitado de la deuda externa, del crimen organizado, abultamiento de la burocracia de mandos superiores, entre los que hay que contar a directores generales, directores generales adjuntos, coordinadores y jefes de unidad, entre otros. En suma, una administración pública que se fue moldeando a la medida de las necesidades y estilos del periodo conocido como *neoliberal*.

En el ambiente brevemente descrito, la innovación en la administración y gestión públicas era una necesidad a toda prueba, a fin de optimizar recursos, tiempo y oportunidades; cabe destacar que, en tiempos de cambio, tanto en el contexto nacional como



en el internacional, la innovación es una imperiosa necesidad. Sobre el particular es importante destacar con Carles Ramió Matas:

Pero es obvio que la innovación no es solo una moda, sino una necesidad intrínseca a la dinámica administrativa. Desde siempre las administraciones públicas se han visto obligadas a adaptarse a los cambios tecnológicos, económicos, políticos y sociales de sus entornos y han tenido que adaptar sus modelos organizativos, sus carteras o portafolios de servicios y de políticas públicas a estas vigorosas transformaciones. En este sentido, las administraciones son y deben ser innovadoras por necesidad. Si no lo fueran perderían su esencia que es aportar valor público, valor social. (Matas Ramió, 2021).

No hay la menor duda, la necesidad de adaptarse ante cambios de diversa índole, entre ellos los de carácter político y social, es imperativo proceder a la innovación de lo que Ramió Matas denomina la *dinámica administrativa*. La administración pública de la *Cuarta Transformación* no es la excepción en materia de innovación, además porque desde el arranque del sexenio se propuso impulsar una serie de programas sociales y de infraestructura de grandes alcances, entre ellos los siguientes:

- Apoyo para adultos mayores.
- *Jóvenes construyendo el futuro*.
- Becas para estudiantes de escasos recursos.
- Apoyo para discapacitados.
- Universalización de becas para estudiantes de nivel medio superior inscritos en instituciones públicas.
- Programa *Sembrando Vida*.
- Creación de 200 nuevas universidades.

En materia de infraestructura:

- Construcción de un nuevo aeropuerto internacional, actualmente ya concluido, que lleva por nombre *Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles*.
- Construcción de una nueva refinería, la hoy llamada *Olmeca*.
- Revitalización de seis refinerías que se encontraban en franco proceso de deterioro.

- Construcción del tren *Maya*.
- Construcción del tren *Transístmico*.
- Construcción de 300 caminos en otras tantas cabeceras municipales en el estado de Oaxaca.

Gestionar el conjunto de los programas mencionados no solo constituía un gran reto, sino además el recurso tiempo era un factor determinante, toda vez que el régimen se comprometió a entregar el total de obras terminadas al 100% antes de concluir el sexenio, así como puesta en marcha de los programas sociales, en conjunto la labor por emprender por parte de la administración pública *obradorista* era sencillamente titánica.

Formular un plan de gobierno e implementarlo representa, desde luego, una labor por demás compleja, que reviste la acción de un aparato administrativo de más de dos millones de elementos, los cuales integran la denominada administración pública centralizada conformada por Secretarías de Estado y órganos desconcentrados y la descentralizada o paraestatal, integradas por las genéricamente denominadas entidades paraestatales.

En el caso que me ocupa, relativo a efectuar un breve análisis de algunas de las acciones emprendidas por el presente régimen orientadas a fortalecer la política social que propicie la redistribución del ingreso, a fin de brindarle mayor contenido al concepto de desarrollo, el cual va más allá del mero crecimiento del producto interno bruto (PIB)

Analizar la gestión pública de los *megaprogramas* actualmente en curso, pasa por explicar la base de sustento del nuevo régimen y contrastarlo con el que le precedió, el cual tuvo una prolongada duración que se remonta al sexenio encabezado por Miguel de la Madrid Hurtado y se extiende hasta el relativo a Enrique Peña Nieto, periodo coincidente con el denominado *neoliberalismo*. En este segundo caso es claro que quienes sustentaban, sostenían y usufructuaban el poder era una oligarquía, lo que era determinante en el estilo, no solo de gobernar, sino también el de administrar y gestionar, habida cuenta de que era prácticamente un imperativo arreglar, orientar la administración para favorecer a los pocos en detrimento de las grandes mayorías, así, era frecuente que muchos de los proyectos,

inversiones públicas se asignaran sin mediar algún tipo de licitación o bien se cargaban los dados para favorecer a quien o quienes previamente se buscaba, efectivamente hacerlo. Asignadas las obras, los grandes proyectos, estos multiplicaban los costos originalmente planteados y se incrementaban de manera sustantiva, así arrastrando estos abusos o corrupción en contubernio con las instancias gubernamentales y las organizaciones empresariales, era muy difícil que alcanzara el presupuesto para el desarrollo de infraestructura y otras políticas públicas económicas, políticas y sociales.

La llegada del nuevo régimen promueve otro tipo de bases sobre las que descansará la acción gubernamental, así como la administración y gestión inherentes a esta época; los compromisos contraídos con la sociedad mexicana demandaban de entrada otras plataformas y otros estilos de gobernar y administrar, algunas de estas son las siguientes:

- a. Combatir la corrupción y eliminarla de ser posible.
- b. Promover lo que se conoce como *La austeridad republicana*.
- c. Hacer cada vez más pública la administración y gestión públicas.
- d. Impulsar un nuevo código de ética.
- e. Combatir la evasión y elusión de impuestos.
- f. Eliminar la condonación de impuestos a los denominados grandes contribuyentes.
- g. Promover una genuina redistribución de la riqueza.
- h. Atender de manera prioritaria a las clases sociales de menores ingresos, a los que menos tienen.
- i. Innovar en la administración pública, a fin de lograr una gestión eficiente en la implementación de los compromisos contraídos en la plataforma electoral y ya como gobierno electo, en lo planteado en el *Plan Nacional de Desarrollo*.
- j. Recuperar y revalorar la cultura mexicana.

No olvidar que el gobierno y administración pública encabezados por AMLO se comprometieron a no aumentar impuestos ni fomentar el endeudamiento externo. No resulta nada fácil cumplir tales compromisos, a lo que hay que sumar que el nuevo régimen también se comprometió a no incrementar el precio de los combustibles.

Al término del cuarto año de gobierno de AMLO se efectuó un informe en el zócalo de la Ciudad de México, en donde se presentaron 110 acciones y logros. Es pertinente presentar algunos de ellos:

- 1. De los 35 millones de familias del país, 30 millones, es decir, el 85 por ciento, reciben de manera directa cuando menos una pequeña porción del presupuesto público y el 15 por ciento restante también se benefician con condiciones de desarrollo, pagando menos impuestos, tarifas más bajas de electricidad y combustibles, sin padecer de corrupción e *influyentismo* y con opciones de negocios, trabajo, justicia y paz.
- 2. El salario mínimo pasó de 88 pesos, cuando llegamos al gobierno, a 172 pesos; un incremento de 62 por ciento en términos reales y en la frontera el incremento ha sido de más del doble; algo nunca visto en los últimos 40 años.
- 3. A pesar de la pandemia, en cuatro años se han creado un millón 264 mil 931 nuevos empleos.
- 4. Hemos creado 145 universidades del sistema Benito Juárez, donde laboran mil 168 docentes y estudian 45 mil 581 alumnos. Antes de terminar nuestro gobierno serán 200 planteles y 60 mil alumnos, con énfasis en escuelas de medicina y enfermería.
- 5. Diez millones 500 mil adultos mayores se benefician con una pensión de 3 mil 850 pesos bimestrales; y para enero, este apoyo, aumentará en 25 por ciento y otro tanto para enero de 2024, de modo que cuando terminemos será de cinco veces más que cuando comenzamos el gobierno.
- 6. El Plan de *Austeridad Republicana* o el criterio de que no debe de haber gobierno rico con pueblo pobre, así como no permitir la corrupción en contratos de obras y servicios, nos ha permitido ahorrar 574 mil millones de pesos.
- 7. Hemos cumplido el compromiso, que se oiga bien y que se oiga lejos, de no aumentar los impuestos, las gasolinas, el diésel, el gas y la energía eléctrica.
- 8. Se compraron las acciones de la empresa *Shell* de la Refinería de *Deer Park* en Texas en 600 millones de dólares y con las utilidades de solo un año se pagó la inversión y esta planta, que produce 210 mil barriles diarios de combustibles, ya es de México.



9. Estamos llevando a cabo el programa de reforestación más importante del mundo, no hay nada igual ni en Estados Unidos, ni en Canadá, ni en China, ni en Rusia; es el programa de reforestación más importante del mundo con una inversión de 30 mil millones de pesos anuales, en el cual trabajan 450 mil campesinos que reciben permanentemente un jornal para sembrar sus tierras con árboles frutales y maderables.
10. Con la participación de los ingenieros militares, el 21 de marzo de este año, se terminó e inauguró el *Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles*; se está remodelando el Aeropuerto de la Ciudad de México; se modernizaron el de Tuxtla Gutiérrez y el de Chetumal, Quintana Roo; se está ampliando el de Tepic, Nayarit, lo mismo se va a hacer con el de Puerto Escondido, en Oaxaca y está en proceso de construcción el nuevo aeropuerto internacional de Tulum, Quintana Roo.
11. Se han construido o están por inaugurarse caminos rurales en Chihuahua, Sonora, Sinaloa, Durango, Nayarit, Baja California Sur, Michoacán, Veracruz, Guerrero, Oaxaca, Tabasco, Hidalgo y Guanajuato.
12. Continuamos con la construcción del parque ecológico del Lago de Texcoco y también con la construcción y les va a gustar mucho cuando esté terminado el *Parque del Jaguar*, en Tulum, así como con la ampliación y el mejoramiento del Bosque de Chapultepec, desde Los Pinos hasta la Ermita, ubicada en el antiguo pueblo de Santa Fe, fundado por Tata Vasco.
13. Se creó la *Guardia Nacional*, para lo cual se han construido 247 cuarteles de casi 500 que van a estar operando a finales del gobierno, y se han reclutado y formado profesionalmente a 123 mil elementos. En 19 entidades federales de la República ya hay más personal de la Guardia Nacional que policías estatales.
14. Se liberó al CONACYT que estaba al servicio de las grandes corporaciones económicas y financieras; era indignante que el dinero del pueblo se destinara básicamente a pagar investigaciones en beneficio de empresas, nacionales y extranjeras. Ahora el CONACYT orienta sus recursos a otorgar becas y a investigar lo que el país necesita en materia de salud y de bienestar. (Discurso de Andrés Manuel López Obrador, noviembre de 2022).

A título de ejemplo, las 14 acciones y logros de los 110 presentados por el presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Lic. Andrés Manuel López Obrador el 27 de noviembre de 2022, da cuenta de los alcances de la nueva administración, lo cual no hubiese sido posible con los estilos, formas y estrategias prevalecientes durante el periodo de 36 años de gobiernos neoliberales; para concretar tales acciones y logros, hubo que echar mano de múltiples estrategias e innovar en la gestión pública, algunas adicionales a las ya mencionadas son las siguientes:

Una mayor coordinación entre dependencias y entidades con responsabilidades para formular e implementar las políticas sociales y de desarrollo, a diferencia de los regímenes anteriores en donde dicha coordinación estaba en lo fundamental ausente, lo que generaba entre otros, efectos como: duplicación de programas, desperdicio de recursos, falta de definición de población objetivo, una baja transparencia, despilfarros, todo lo cual creaba condiciones para favorecer la corrupción.

Con respecto a la administración encabezada por AMLO, Manuel I. Martínez Espinoza destaca en su análisis del primer año de gobierno de la *Cuarta Transformación*:

Según sus programas sociales prioritarios, se puede afirmar que el gobierno de AMLO enfoca sus acciones en: a) espacios marginados (el campo y el sur del país) y grupos vulnerables (adultos mayores, jóvenes, personas con discapacidad, pueblos indígenas); b) buscando la inversión productiva (*Jóvenes Construyendo el Futuro* y *Sembrando Vida*); c) aumentando los beneficios sociales en modalidad de transferencias monetarias (para que los beneficios lleguen directamente a los ciudadanos), y d) pretendiendo una coordinación intersecretarial para la operación de la política social mediante el término de *programas integrales de desarrollo* (las secretarías de Bienestar, Trabajo y Previsión Social, y Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano deben coordinarse para la operación de varios programas sociales). (Martínez Espinoza, 2021)

En suma, la innovación arranca desde la definición y formulación de las nuevas metas y objetivos, los que eran impensables durante el periodo neoliberal, se trata, a todas luces, de una innovación en varios planos que van desde la planeación, la implementación de los mismos, la evaluación y el seguimiento.

### Balance preliminar de la gestión de los programas fundamentales y visión de 2023

Las citadas 110 acciones y logros, dan cuenta de las peculiaridades que ha ido adoptando y que caracterizan al presente régimen político; se aprecian tanto los aspectos cuantitativos como los cualitativos, varios de los cuales observan grandes diferencias a los realizado en sexenios anteriores, inclusive muchas de las acciones, reitero, ni siquiera se hubiesen intentado o emprendido en tales sexenios; otros que si se hubiesen aspirado a concretar, los costos seguramente estarían muy por arriba de los obtenidos por el régimen de la 4T, ejemplifiquemos algunos de aquellos:

- El salario mínimo que pasó de 88 pesos en 2001 a 172 pesos en 2022 en donde se evidencia un incremento real por encima de la inflación; se aprecia que durante casi 20 años el salario mínimo no se incrementó, toda vez que los aumentos anuales entre los años en comento (2001-2018) estuvieron por debajo del índice inflacionario. De 2019 a 2022 los incrementos han estado por encima de dicho índice.
- Se han creado 145 nuevas universidades del Programa denominado *Benito Juárez*, con lo cual se fomenta la formación de cuadros en diversas especialidades, con seguridad ellos contribuirán al desarrollo regional y nacional.
- 10 millones 500 mil adultos mayores reciben una pensión bimestral que en el presente año rebasa los 4,000 pesos.
- El combate a la corrupción sumado a la política denominada de *austeridad republicana*, ha permitido un ahorro de más de 500,000 millones de pesos.
- La política energética ha permitido que no se incremente el precio de los combustibles ni suban las tarifas del servicio de electricidad, y todo apunta que a finales del presente año se esté a punto de lograr el auto abasto en materia de consumo de gasolina, diésel y turbosina.
- El programa de reforestación *sembrando vida* brinda ocupación a 450,000 campesinos que reciben un jornal mensual de \$6,000.00 y constituye quizá el programa de reforestación más grande del mundo que, sin duda, impactará el mejoramiento del medio ambiente.
- La construcción del *Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles* inaugurado el 21 de marzo del pasado año, representó un gasto que no llegó a los 80,000 millones de pesos que contrasta ampliamente con los 300,000 millones estimados en la

construcción del cancelado *Aeropuerto de Texcoco* que, aun cuando las indemnizaciones erogadas fueron del orden de 100,000 millones de pesos, se lograron ahorros por más de 100,000 millones de pesos, además de conservar el actual *Aeropuerto Internacional Benito Juárez*.

En suma, con el conjunto de acciones y logros de la 4T a cuatro años de iniciado el presente régimen, da cuenta del nuevo estilo de gobernar y administrar con renovadas bases, lo cual es notable en cada uno de los 110 logros, tanto en la naturaleza de los mismos como en los costos o presupuesto aplicado, todo ello es en buena parte resultado, subrayo, del combate a la corrupción, de un replanteamiento de la política social, de un mayor control en la construcción de infraestructura, una real redistribución del ingreso, nuevas formas de gestión de los *megaprogramas* en proceso de implementación, de una compleja pero efectiva coordinación, etcétera.

### Consideraciones finales

Es fundamental referirme al denominado cambio de régimen, ya que se trata de un requisito *sine qua non* para explicarnos los resultados a cinco años de avance de éste. Difícilmente se hubiesen concebido y programado una buena cantidad de acciones si las bases y fundamentos de dicho régimen fuesen los integrantes de la oligarquía que controló, promovió e inclusive tenía secuestrado al gobierno y al propio Estado, para servirse del mismo y promover una serie de negocios al amparo de este, los programas a los que he hecho alusión como el de *Sembrando Vida*, la construcción del *Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles*, la construcción de la *Refinería Olmeca*, la compra de la Refinería de *Deer Park*, la construcción de más de 300 caminos rurales en 13 entidades federativas o la universalización de apoyos a adultos mayores y becas a estudiantes de instituciones públicas que atienden el nivel medio superior del sistema educativo nacional o el incremento real al salario mínimo, para destacar solo algunos, nunca cruzaron por la mente de los gobiernos conservadores. Todo ello es posible por las nuevas bases en que se sustenta la 4T.

Recuérdense los cambios de los regímenes políticos en la historia: las monarquías absolutas sostenidas por las clases de sangre azul, las aristocracias, nobleza y alto clero, in-

cluido el papado y que, mediando las revoluciones burguesas transitaron a monarquías parlamentarias, constitucionales o modernas repúblicas y, de igual manera, cambiaron los grupos y clases sociales que los promovieron, construyeron y desarrollaron, el moderno Estado burgués de derecho, el cual surgido con sus variantes en Europa occidental y Estados Unidos en los siglos XVIII y XIX, se prolonga hasta nuestro días.

México y muchos otros países latinoamericanos, llegaron tarde a las transformaciones aludidas; sin embargo, se fueron vinculando al desarrollo capitalista o más bien fueron vinculados a dicho sistema; las fases por las que han atravesado dichos países, no es tema para ser abordado en el presente, solo destacar que su paso como colonias básicamente de países europeos, han transitado de manera dificultosa y subordinada a las grandes metrópolis. En el caso mexicano la supeditación o dependencia, en diferentes momentos, a países como España, Francia y Estados Unidos fundamentalmente, ha dejado honda huella. Más recientemente en el periodo conocido como neoliberal, se atendieron lineamientos a pie juntillas como los desprendidos en su momento del denominado *Consenso de Washington*; se trató de un periodo en que la corrupción, el saqueo, la privatización de patrimonio público campearon casi sin medida o limitaciones, se impuso un capitalismo al que se le ha calificado como salvaje, donde se fabricaron pocos multimillonarios y millones de pobres.

La llegada de la 4T ha atenuado dicho capitalismo con una serie de medidas, acciones y políticas que se han extendido y beneficiado a la mayor parte de la sociedad mexicana. Esperemos que se continúe con una marcha adelante, ahora estamos aún a tiempo mantener ello es una labor colectiva, fortalezcamos tal estrategia.

Referencias

GUADARRAMA SISTOS, R. (1988). *La Tercera Revolución Científico-Tecnológica de la Humanidad*. Estudios Políticos, (1). <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.1988.1.60084>

VILA DE PRADO, ROBERTO. *Consecuencias económicas y sociales de la cuarta revolución industrial y estrategias pensadas para la adaptación de la actividad económica*. Revista *Aportes de la Comunicación* no. 26 Santa Cruz de la Sierra jun. 2019

RAFAEL REYGADAS ROBLES GIL. (2006). 4.7 *Las redes de OCPDS, los municipios y el poder local*. Revista *Vinculando*.  
[https://vinculando.org/sociedadcivil/abriendo\\_veredas/47\\_ocpd\\_municipios\\_poderlocal.html](https://vinculando.org/sociedadcivil/abriendo_veredas/47_ocpd_municipios_poderlocal.html)  
<https://www.jornada.com.mx/2005/08/06/index.php?section=politica&article=019n3pol>  
<https://www.jornada.com.mx/2007/11/02/index.php?section=politica&article=013n2pol>

MARTÍNEZ ESPINOZA, M. I. (2021). *La política social de la cuarta transformación en México. Un balance del primer año de gobierno de López Obrador*. Revista *Española de Ciencia Política*, 55, 121-142. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.55.05>

CONEVAL, CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL. 2019a. *Diez años de medición de pobreza multidimensional en México: avances y desafíos en política social*

*Medición de la Pobreza serie 2008-2018*. México: CONEVAL.

## 2. LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL DEL 2014 Y SU TRASCENDENCIA EN LA DEMOCRATIZACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO

*Ricardo Cortés Padilla<sup>1</sup>*

### **Introducción**

LAS REFORMAS POLÍTICO-ELECTORALES EN MÉXICO representan una vía legislativa que busca hacer frente a los diferentes obstáculos y vicios que inhiben el proceso de democratización del país. Por tal motivo, sucesivas reformas han venido acompañando el proceso de liberalización que ha experimentado el sistema político mexicano en los últimos 50 años y por ende han sido parte importante para entender la peculiar transición democrática del país para arribar a escenarios de pluralidad, competitividad y alternancia política. En este sentido, la reforma político-electoral aprobada durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, como parte de las llamadas reformas estructurales que contempló el *pacto por México*, pretendían, cuando menos formalmente, tener alcances significativos que apuntalaran el camino hacia la consolidación de la vida democrática del país y por ende del Estado de México en particular.

<sup>1</sup> Licenciado en Ciencia Política, Universidad Autónoma Metropolitana, Maestro en Estudios Regionales, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, El Colegio de Morelos. Profesor de Carrera de Tiempo Completo en el Centro Universitario UAEM Amecameca, reconocimiento nacional otorgado por la SEP como *Profesor con Perfil Deseable*, Candidato a investigador del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT. ricardo\_cortes@yahoo.com

En este sentido, es importante conocer la trascendencia de la reforma político-electoral aprobada en el 2014, a fin de analizar en qué medida ha significado un avance en la consolidación de la democracia representativa del país, en particular en el Estado de México, uno de los últimos bastiones políticos del *Partido Revolucionario Institucional* (PRI) y que se resiste a permitir la alternancia partidista en el gobierno de la entidad. Por lo anterior, en este capítulo se plantea responder a la pregunta de investigación: ¿cuáles han sido los resultados que ha arrojado la reforma político-electoral del año 2014 y sus implicaciones en el proceso de democratización del Estado de México, en términos de su pluralidad, competitividad y alternancia partidista?

La relevancia de estudiar el proceso de democratización del sistema político mexiquense a través del impacto que ha tenido la reforma político-electoral del año 2014 resulta de suma importancia, dada la trascendencia sociopolítica que reviste el Estado de México para la vida política nacional. Aspecto que se agudiza cuando valoramos que esta entidad se ha convertido en uno de los últimos reductos de poder del *Partido Revolucionario Institucional*. Hecho que puede significar un óbice para avanzar con pasos firmes rumbo a la democratización, o en su defecto retroceder en un proceso de involución hacia el autoritarismo.

En este tenor, no deja de ser interesante analizar el papel de los partidos políticos en la aplicación de las reformas político-electorales, como agentes impulsores de la representatividad y debate público que fomenten la democratización de la entidad, o por el contrario se empecinan en desvirtuar las bondades de las reformas anteponiendo sus intereses cupulares. De ahí que el presente capítulo pretende analizar las repercusiones de la reforma político-electoral en la democratización del Estado de México, en cuanto a la autonomía y ciudadanización del *Instituto Electoral del Estado de México* (IEEM), la reelección consecutiva de legisladores y presidencias municipales, candidaturas independientes y paridad de género. Partiendo del argumento de investigación de que: sin dejar de reconocer las bondades que justifican la reforma política aprobada en el marco del *Pacto por México*, terminan por enfrentar varios obstáculos ante los intereses pragmáticos y cupulares de los partidos políticos; reduciendo el proceso de democratización a aspectos meramente instrumentales de pluralidad, competitividad y alternancia.

### **Autonomía y ciudadanización del IEEM**

Uno de los cambios importantes incluidos en la reforma política fue la transformación del *Instituto Federal Electoral* (IFE) en *Instituto Nacional Electoral* (INE). Reforma electoral que formó parte de las llamadas reformas estructurales por ser consideradas de profundo impacto, representa cambios importantes en el diseño institucional de los organismos electorales en el país, sobre todo encaminadas a evitar la intromisión de los gobernadores, a través de sus congresos locales, en la integración de los consejos generales de los órganos electorales locales; así como el fortalecimiento de los mecanismos de fiscalización de los partidos políticos.

Esta reforma en particular fue impulsada por el *Partido Acción Nacional* (PAN) y el *Partido de la Revolución Democrática* (PRD), al grado de que varios analistas la consideran como una moneda de cambio, con la cual estos partidos negociaron y cedieron para aprobar otras reformas, como la energética y la educativa, por mencionar algunas.

En los orígenes de la iniciativa de ley en materia electoral del PAN se proponía la desaparición de los organismos electorales locales, bajo el argumento de que varios de los órganos electorales de los estados de la República prácticamente eran una extensión del control político de los gobernadores en turno. Sin duda, esta propuesta del PAN respondía a su preocupación por evitar que el PRI en su regreso al poder federal replicara la experiencia de Enrique Peña Nieto en el Estado de México, quien cimentó su fortaleza y proyección rumbo a la presidencia a partir de la edificación de un fuerte y consolidado bastión político en su entidad, al grado de emular las condiciones del viejo presidencialismo autoritario, aunque en el ámbito estatal. En este contexto, tal parece que la preocupación de fondo de los *panistas* era que el regreso del PRI a la presidencia de la República representara su enquistamiento y continuidad en el poder por varios sexenios, dejándolos al margen del juego político de la alternancia de derecha en el ámbito federal. De tal manera que la transformación del IFE por el INE, en sus orígenes estaba encaminada a la creación de un órgano electoral de corte centralista que viniera a homogeneizar la organización de los procesos electorales en todo el país y de paso arrebatara a los gobernadores el nicho de poder que representaban los órganos electorales locales;

debido a que sus consejos generales eran elegidos por los congresos locales, lo cual en muchos casos significaba que la integración de dichos consejos estuviera prácticamente monopolizada por personajes que abanderaran, sino abiertamente, si de forma velada los intereses del partido del gobernador en turno.

En este sentido, la suspicacia con la que se observa el carácter ciudadano y la imparcialidad que deben profesar los consejeros es el resultado de que la integración de los órganos electorales dependía del voto de los diputados tanto en el ámbito federal como en el local. Sin embargo, esta *ciudadanización* e imparcialidad de los consejeros electorales se ha convertido en un tema de controversia y discusión, sobre todo a partir del primer consejo general del entonces IFE que se conformó a partir de la reforma electoral de 1996, cuando dicho consejo deja de ser presidido por el secretario de gobernación, tratando de revestir al órgano electoral de autonomía, independencia, imparcialidad, certeza, y por tanto, de un carácter ciudadano en donde se reservó el voto en los órganos de dirección a los consejeros, a fin de que no hubiera intervención directa del poder ejecutivo. Además, dicho consejo general también era integrado por representantes del poder legislativo y los partidos políticos, aunque éstos únicamente con derecho a voz, pero sin voto.

Cabe mencionar que dicho primer consejo general del IFE fue presidido por José Woldenberg, acompañado por los consejeros electorales Mauricio Merino, Jacqueline Peschard, Juan Molinar, Alonso Lujambio, Jesús Cantú, José Barragán, Emilio Zebadua y Jaime Cárdenas, todos ellos prestigiados académicos que lograron revestir de gran credibilidad y legitimidad al IFE. No obstante, dicha legitimidad se fue perdiendo en la conformación de los siguientes consejos generales del IFE, en buena medida por el afán de los propios partidos políticos de ocupar los cargos de consejeros electorales como cuotas de poder político acordes a sus propios intereses, tomando en consideración que han sido elegidos por el poder legislativo, poniendo en entredicho la autonomía e independencia del Consejo General del IFE.

En esa tesitura, baste recordar que la elección del consejo general del IFE del año 2003, cuando fue presidido por Luis Carlos Ugalde Ramírez; fue el resultado del reparto de cuotas entre el PRI y el PAN, dejando fuera de dicho reparto al PRD. Situación que se confirmó cuando tiempo después el mismo Luis Carlos Ugalde dio a conocer que en su momento, él recibió la invitación expresa de la Profesora Elba Esther Gordillo (entonces coordinadora de la bancada del PRI en la Cámara de Diputados) para presidir al órgano electoral. Lo cual a la postre, de alguna manera contribuyó a alimentar las suspicacias del conflicto *poselectoral* de la elección presidencial de 2006. Además, no hay que perder de vista que, sobre todo en el contexto de nuestro sistema de *partidocracia*, en donde las cúpulas partidistas están más atentas a la disputa de los diferentes espacios de poder y decisión que a garantizar el correcto funcionamiento de las instituciones, que se ha venido minando el prestigio y legitimidad del órgano electoral.

Aun cuando no prosperó la iniciativa de reforma electoral que contemplaba la desaparición de los institutos electorales locales, por ser considerada una medida de corte centralista y atentatoria del pacto federal. Uno de los cambios más sobresalientes de la reforma electoral que si fue aprobada, ha sido el tema del nombramiento de los consejos generales de los *Organismos Públicos Locales Electorales* (OPLES), así como de los magistrados de los tribunales electorales locales, los cuales anteriormente eran designados por los congresos locales. Con esta reforma, el nombramiento de los consejos generales de los OPLES quedó en manos del Consejo General del INE y el de los magistrados electorales locales en manos del Senado de la República. Logro que representa una victoria para los partidos de oposición PAN y PRD, con el objetivo de impedir la intromisión de los gobernadores en turno en los procesos electorales locales por medio de prácticas de inducción del nombramiento de los consejos generales y de los magistrados electorales de sus entidades, acorde con sus intereses políticos.

No obstante, pese a esta reforma electoral encaminada al nombramiento de los consejeros electorales, tanto en el ámbito federal como en el local, con un genuino carácter ciudadano y no *partidizado*, no se ha podido alcanzar. Esto se debe fundamentalmente a que el espíritu de la norma es superado por los intereses partidistas, quienes en el fon-



do se resisten a perder cotos y espacios de poder que les pueden brindar cierto tipo de ventajas en los procesos electorales.

El reparto de las cuotas de poder entre los partidos políticos con el nombramiento de los consejeros electorales se hizo nuevamente presente. En primera instancia con la selección de los integrantes del Consejo General del INE en 2014 una vez aprobada la reforma electoral, quienes fueron elegidos por la Cámara de Diputados; si bien ya no a propuesta de los partidos políticos como era anteriormente, si lo hicieron a través de una convocatoria pública; replicando el nombramiento de consejos electorales afines a sus intereses partidistas. De tal manera que, los diez consejeros y el presidente del Consejo General del INE fueron nombrados en una lógica de reparto de espacios entre el PAN, PRI y PRD, sin importar que varios de estos consejeros tienen antecedentes abiertamente partidistas.

Considerando que el Consejo General del INE es el resultado del reparto de cuotas de poder entre el PAN, PRI y PRD, es natural que, al sumir su nueva facultad de nombrar a los consejeros electorales de los OPLES, reproduzcan la repartición de cuotas de poder atendiendo a los intereses de los partidos políticos que los llevaron a ocupar sus puestos. Por tanto, el nombramiento de consejeros electorales que verdaderamente asuman una representación ciudadana que cuenten con el conocimiento, prestigio y reconocimiento académico *apartidista*, sigue siendo una cuenta pendiente de la reforma electoral.

En este sentido, la selección de los consejeros generales del Instituto Electoral del Estado de México se ha visto envuelta en un ambiente de suspicacias y señalamientos que cuestionan el carácter ciudadano autónomo e imparcial de los consejeros elegidos.

A raíz de esta última reforma político-electoral el Consejo General del IEEM ha pasado por cuatro procesos de selección de consejeros electorales por parte del Consejo General del INE. En primer lugar, en septiembre de 2014 se renovó la presidencia del Consejo General del IEEM y los seis consejeros electorales. El presidente fue elegido por siete años, tres consejeros por tres años y los otros tres por seis años, a fin de cumplir con

el principio de la renovación escalonada de los consejos electorales. Posteriormente los consejeros electorales que sean seleccionados para ir renovando el Consejo General del IEEM durarán siete años en el cargo.

Después de realizar una revisión de los perfiles de los consejeros electorales que han integrado el Consejo General del IEEM (ver cuadros 1, 2, 3 y 4), podemos destacar los siguientes aspectos:

- a) En primer lugar, llama la atención que la mayoría de los consejeros electorales seleccionados por el INE se les identifica con vínculos *priistas*, dado que de forma directa o indirecta la mayoría de estos había desarrollado su carrera bajo el mandato y auspicio de personajes impulsados por el PRI.
- b) Otro aspecto que salta a la vista es el hecho de que la mayoría de los consejeros electorales seleccionados por el INE tienen antecedentes laborales en instituciones electorales, ya sea en el mismo IEEM, el Tribunal Electoral del Estado de México, en el INE o en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Situación que nos habla de que la selección de consejeros electorales ha privilegiado el conocimiento técnico por encima de la experiencia académica o de liderazgo ciudadano; lo cual, también ha favorecido el perfil profesional del derecho.
- c) Resulta de gran relevancia analizar con mayor profundidad por qué la exclusión de los congresos locales en la designación de los consejeros electorales no eliminó los sesgos partidistas de sus integrantes, cuando menos en el caso del Estado de México, en donde la designación de los consejeros se ha convertido en un proceso discrecional en el que se privilegia a miembros del servicio profesional electoral, funcionarios electorales del propio IEEM y del tribunal electoral de la entidad.
- d) Finalmente, fue fuertemente cuestionada la elección de la actual presidenta del consejo general del IEEM, Amalia Pulido Gómez, por parte de los representantes del partido MORENA, dado que denuncian un posible conflicto de intereses porque está casada con Bernardo Almaraz, titular del *Consejo Mexiquense de Ciencia y Tecnología* (COMECYT) y ex jefe de enlace de la ac-



tual gubernatura; por lo cual tiene una relación cercana al actual gobierno mexiquense poniendo en riesgo la imparcialidad, neutralidad e independencia del órgano electoral.

En consecuencia, el carácter ciudadano, autónomo e imparcial que deben asumir los consejeros electorales que integran el Consejo General del IEEM sigue siendo fuertemente cuestionado y hasta minimizado mientras se mantenga la estructura organizativa del órgano electoral en manos de personajes ligados con el PRI mexiquense.

En suma, como se puede apreciar este tema de la selección de los consejeros electorales tanto federales como locales continúa y seguirá generando grandes suspicacias en el sistema político, mientras la clase política no interiorice y anteponga los principios de una verdadera cultura democrática por encima de los intereses partidistas. De ahí que la sociedad tendrá que asumir con normalidad el desarrollo de la democracia mexicana en un ambiente de mutua vigilancia de los actores políticos en defensa de sus propios intereses que contribuyan al desarrollo de la democracia electoral, en la defensa de un pluralismo político.

Por otro lado, no podemos perder de vista que la fortaleza institucional de los órganos electorales ha sido debilitada en el marco de confrontaciones entre el actual gobierno de López Obrador y los consejeros generales del INE, particularmente de su presidente Lorenzo Córdova Vianello y Ciro Muryama Rendón. Confrontación que se ha exacerbado por las medidas que ha tomado el gobierno para modificar a través de su partido en el Congreso de la Unión cambios a las leyes en materia electoral para reducir la estructura administrativa del INE y reducir sus gastos de operación. Por tanto, en el contexto de esta confrontación lejos de abonar a un marco institucional que fortalezca la legitimidad de los órganos electorales y blinde la gobernanza de los procesos electorales, se corre el grave riesgo de estar alimentando los conflictos poselectorales.

Cuadro 1. Perfil de Consejeros Electorales del IEEM seleccionados en el año 2014

Consejeros Electorales	Período	Formación Profesional	Antecedentes Laborales	Vínculos Partidistas
Pedro Zamudio Godínez	2014-2020(+)	Psicólogo educativo. IMCE.  Maestría en Procesos e Instituciones Electorales	Vocal Ejecutivo, 34 Junta Distrital, Toluca, Estado de México.	PRI
María Guadalupe González Jordán	2014-2020	Licenciatura en Derecho. UAEMEX (2000-2005)  Maestría en Derecho Procesal. IULAMEX (2009-2011).  Doctorado en Derecho Penal y Especialidad en Justicia Electoral por el TEPJF.	Asesora jurídica de Educación en el Estado de México (2013-2014)  Consejera Electoral Federal Propietaria del IFE en el Estado de México (2012)  Vocal Secretario de la Junta Distrital Local en Chalco.	PRI

Consejeros Electorales	Período	Formación Profesional	Antecedentes Laborales	Vínculos Partidistas
Saúl Mandujano Rubio	2014-2020	Licenciatura en Derecho. UNAM.  Maestría en Derecho Electoral. Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral del TEPJ de Jalisco.	Profesor de Carrera Definitivo en la UNAM-Acatlán.  Secretario de estudio y cuenta del Tribunal Electoral del Estado de México.  Magistrado Numerario del Tribunal Electoral del Estado de México (2002-2008)  Secretario de Estudio y Cuenta adscrito a la Quinta Sala Regional del TEPJF (2010-2013)	PRI

Consejeros Electorales	Período	Formación Profesional	Antecedentes Laborales	Vínculos Partidistas
Miguel Ángel García Hernández	2014-2020	Licenciatura en Derecho. UAEM (2009).  Maestro en Derecho Electoral. IEEM (2016)	Coordinador de asesores del consejero Juan Salvador Hernández en el IEEM.	PAN
Natalia Pérez Hernández	2014-2017	Licenciatura en Derecho. Universidad Autónoma de Guadalajara.  Maestría en Derecho Electoral. IEEM.  Especialidad en Justicia Electoral Centro de Capacitación Judicial Electoral	Coordinadora de Asesores Adscrita a la Presidencia del Instituto Electoral de Participación Ciudadana de Tabasco (2005-2007)  Coordinadora de asesores de la Secretaría General Ejecutiva del IEEM (2008-2014)	PRI

Consejeros Electorales	Período	Formación Profesional	Antecedentes Laborales	Vínculos Partidistas
Palmira Tapia Palacios	2014-2017	Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2003.  Maestría en Políticas Públicas ( <i>MSc in Environmental Policy</i> ), Universidad de Oxford, Inglaterra, 2007.	Asesora del consejero del INE Benito Nacif 2008-2011.  Coordinadora de la Lista Nominal de Mexicanos Residentes en el Extranjero para la Elección Federal de 2012.  Participación en el Grupo de Asesores Externos para el proceso de demarcación distrital del Estado de México, (octubre 2013 - junio 2014.).	PRI

Consejeros Electorales	Período	Formación Profesional	Antecedentes Laborales	Vínculos Partidistas
Gabriel Corona Armenta	2014-2017	Licenciatur en Ciencias Políticas y Administración Pública. UNAM (1983-1987)  Maestría en Ciencia Política UNAM (1988-1990).  Doctorad en Ciencia Política UNAM (1992-1994)	Profesor titular C de tiempo completo. FES Acatlán (UNAM), Área de Política Nacional  Consejero electoral. Consejo Electoral del IEEM (2005 - 2008)	MORENA

Fuente: Elaboración propia con información hemerográfica y del IEEM.

Cuadro 2. Perfil de Consejeros Electorales del IEEM seleccionados en el año 2017

Consejeros Electorales	Período	Formación Profesional	Antecedentes Laborales	Vínculos Partidistas
Laura Daniella Durán Ceja	2017-2024	Licenciatura en Derecho. Universidad del Valle de Toluca (UVT)	Secretaria de estudio y cuenta en la sala especializada del TEPJF.	PRI
		Maestría en Derecho Procesal Constitucional. Universidad Panamericana (UP)	Secretaria técnica en el Tribunal Electoral del Estado de México.	
		Máster en Derecho Electoral. Universidad Española de Castilla-La Mancha	Asesora en la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en el entonces IFE.	
		Especialidad en Justicia Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.	Asesora del Área de Consejeros del IEEM.	

Consejeros Electorales	Período	Formación Profesional	Antecedentes Laborales	Vínculos Partidistas
Francisco Bello Corona	2017-2024	Licenciatura en Derecho. UNAM  Especialidad en Derecho Fiscal UNAM.  Maestría en Derecho. UNAM	Asesora jurídica de Educación en el Estado de México (2013-2014)  Consejera Electoral Federal Propietaria del IFE en el Estado de México (2012)  Vocal Secretario de la Junta Distrital Local en Chalco	PRI

Consejeros Electorales	Período	Formación Profesional	Antecedentes Laborales	Vínculos Partidistas
Saúl Mandujano Rubio	2014-2020	Licenciatura en Derecho. UNAM.  Maestría en Derecho Electoral. Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral del TEPJ de Jalisco.	Juez Instructor, Sala Regional Toluca, del entonces TRIFE.  Profesor-Investigador. Centro Regional Toluca, Centro de Capacitación Judicial Electoral del entonces TRIFE.  Magistrado Electoral y Magistrado Presidente. Sala Monterrey, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, designado por el Senado de la República.  Secretario Instructor y Asesor de Magistrado. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.	PRI

Consejeros Electorales	Período	Formación Profesional	Antecedentes Laborales	Vínculos Partidistas
Sandra López Bringas	2017-2024	Licenciatura en Derecho. UNAM  Maestría en Derecho Electoral. Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.	Consejera Electoral propietaria del 29 Consejo Distrital del otrora IFE en el Estado de México.  Vocal del Registro Federal de Electores en la Junta Distrital Ejecutiva 10 en la Ciudad de México  Subdirectora de Digitalización y Resguardo Documental del Centro de Cómputo y Resguardo Documental de la dirección ejecutiva de registro en los órganos centrales del INE.	PRI

Fuente: Elaboración propia con información hemerográfica y del IEEM.

Cuadro 3. Perfil de Consejeros Electorales del IEEM seleccionados en el año 2020

Consejeros Electorales	Período	Formación Profesional	Antecedentes Laborales	Vínculos Partidistas
Patricia Lozano Sanabria	2020-2027	Licenciatura en Derecho. UNAM	Académica FES Acatlán UNAM	PRI
		Maestría en Derecho Electoral. IEEM	Asesora del Consejero Electoral. IEEM	
Karina Ivonne Vaquera Montoya	2020-2027	Licenciatura en Derecho. UNAM	Profesora Definitiva en FES Acatlán, UNAM	PRI
		Maestría en Derecho. UNAM	Consejera Electoral Distrital. Instituto Nacional Electoral (INE) (2014- 2015), (2016-2017)  Consejera Electoral Local. Instituto Nacional Electoral (INE), Estado de México. (2017-2018)	

Consejeros Electorales	Período	Formación Profesional	Antecedentes Laborales	Vínculos Partidistas
Paula Melgarejo Salgado	2020-2027	Licenciatura Facultad de Derecho, UAEM	Catedrática. Facultad de Derecho, UAEM	PRI
		Especialidad en Derecho Procesal, Facultad de Derecho, UAEM	Profesora de Derecho Electoral. Maestría en Administración Electoral, Especialidad de Derecho Procesal Electoral, IEEM	
		Maestría en Derecho, Facultad de Derecho, UAEM	Jefa de Departamento, IEEM	
		Doctorado en Derecho. Universidad en Estudios de Posgrado en Derecho.	Jefa de la Unidad de Difusión y Extensión, TEEM	
			Secretaria de Estudio y Cuenta, TEEM	
			Proyectista B, INFOEM	
			Secretaria Auxiliar Jurídico, TEEM	

Fuente: Elaboración propia con información hemerográfica y del IEEM.

Cuadro 4. Perfil de Consejeros Electorales del IEEM seleccionados en el año 2022

Consejeros Electorales	Período	Formación Profesional	Antecedentes Laborales	Vínculos Partidistas
Amalia Pulido Gómez	2022-2029	Licenciatura en CPyAP. UAEM  Maestría en Ciencia Política. Universidad del Norte de Texas, (2011 - 2014).  Doctorado en Ciencia Política Universidad del Norte de Texas, (2014 - 2018).	Profesora Investigadora Titular, División de Estudios Políticos. Centro de Investigación y Docencia Económicas  Investigadora postdoctoral. Proyecto de Grandes Datos en Ciencias Sociales. Colegio de México  Integrante del Comité Editorial, IEEM  Docente. Maestría de Derecho Electoral. IEEM	PRI

Fuente: Elaboración propia con información hemerográfica y del IEEM.

Reelección consecutiva de legisladores y presidencias municipales mexiquenses

Las reformas que se han hecho en los últimos años han estado encaminadas a la recuperación de la legitimidad política. En particular con la aprobación de la reelección inmediata de legisladores y ayuntamientos municipales. Con ésta se busca promover un vínculo y compromiso entre gobierno y sociedad, donde los representantes tengan mayor responsabilidad ante los ciudadanos que los favorecieron con su voto. Esto es, por medio de la reelección los ciudadanos estarían en posibilidades de premiar o castigar la actuación de sus representantes y autoridades políticas. Y a partir de una valoración del desempeño de sus funcionarios públicos, los ciudadanos les puedan ratificar su apoyo reeligiéndolos por un período adicional, o de lo contrario, los castigarán dejando de votar por ellos.

Sin embargo, estas bondades resultan en principio idealistas. Dado que la reelección no siempre ha funcionado para crear este vínculo gobierno-ciudadanía, sino para alejar aún más a la sociedad de sus autoridades. Es decir, la reelección inmediata no garantiza por sí misma estrechar vínculos de comunicación y de representación entre autoridades electas y ciudadanos. Así lo consigna Antonio Cardarello (2012) en un estudio sobre la reelección consecutiva del poder ejecutivo en las provincias argentinas, en el que descubre que “la reelección se ha transformado entonces en uno de los principales instrumentos que ha garantizado para los oficialismos provinciales mantenerse en el poder y, por otro lado, la progresiva territorialización de la política en desmedro de la nacionalización” (p.189).

Este es uno de los grandes riesgos de la reelección inmediata, pues lejos de que se convierta en un elemento significativo que aliente la vinculación entre ciudadanía y representantes políticos, termine convirtiéndose en un instrumento al servicio de los intereses particulares y caciquiles de personajes políticos.

En este tenor, se manifiesta el estudio de César Reséndiz, quien después de analizar la experiencia brasileña en torno a la reelección de los presidentes municipales, observa que:



A pesar de que los estudios para el caso de Brasil han encontrado que, en general, durante el primer término de un gobierno la corrupción disminuye significativamente, los alcaldes en su segundo término tienden a ser más corruptos que en el primero. Asimismo, en los municipios cuyos alcaldes enfrentan contextos electorales poco competitivos o que no tienen instituciones de fiscalización sólidas, los niveles de corrupción también son mayores. No obstante que dichos estudios confirman que la reelección es un mecanismo de control ciudadano que desincentiva conductas inapropiadas, al menos en el primer término, el caso brasileño muestra algunos de los riesgos de extender el poder político de un presidente municipal. (Reséndiz, 2016, p. 202).

Por tanto, aun cuando la reelección inmediata es un elemento importante de todo régimen político que aspira a la democracia. La reelección inmediata no es la panacea, ya que ésta por sí sola no es suficiente para abonar a una democracia de mayor calidad, dado que también puede significar un instrumento de regresión hacia el autoritarismo. Por ejemplo, una mala señal que arroja esta reforma es el hecho de que los partidos políticos se aseguraron de ser los que en última instancia tienen el control de postular a los legisladores e integrantes de los ayuntamientos para buscar la reelección, y es una mala señal porque los partidos políticos se preocupan más por mantener la disciplina y lealtad de sus candidatos que el buen desempeño gubernamental.

Cabe mencionar que en el Estado de México esta reforma electoral de la reelección consecutiva se empezó a aplicar en el proceso electoral de 2018. Es decir los legisladores locales y las presidencias municipales que fueron elegidas en el proceso electoral de 2015 tuvieron la posibilidad de reelegirse de forma consecutiva en el 2018, arrojando los siguientes datos: a) 38 alcaldes de 125 buscaron la reelección, de los cuales 20 lograron la reelección, dato que representa el 53 por ciento de tasa de éxito; b) en cuanto a los diputados locales, 11 de 75 buscaron la reelección inmediata, de los cuales sólo cuatro lograron reelegirse; lo cual representa una tasa de éxito de 36 por ciento.

**Cuadro 5. Reelección Consecutiva de Presidentes Municipales en el Estado de México 2018-2021**

Año de Elección	Presidentes que buscaron la reelección	Presidentes que se reeligieron	Tasa de éxito
2018	38/125	20	53%
2021	66/125	28	42%

Fuente: Elaboración propia con datos del IEEM

Estos datos nos permiten verificar que la reelección consecutiva fue poco utilizada por los partidos políticos en el proceso electoral de 2018. Hecho que demuestra que los propios institutos partidistas depositaban poca confianza en el desempeño de sus presidentes municipales como de sus legisladores para aspirar a la reelección consecutiva.

Sin embargo, para el proceso electoral de 2021 el número de candidatos postulados por los partidos políticos que buscaron la reelección consecutiva creció de forma exponencial, ya que aproximadamente la mitad de los presidentes municipales y diputados locales buscaron la reelección consecutiva.

**Cuadro 6. Reelección Consecutiva de Diputados Locales en el Estado de México 2018-2021**

Año de Elección	Presidentes que buscaron la reelección	Presidentes que se reeligieron	Tasa de éxito
2018	11/75	4	36%
2021	36/75	17	47%

Fuente: Elaboración propia con datos del IEEM

En este aspecto, es importante mencionar que el partido político que más apostó por la reelección de sus presidentes municipales y diputados locales fue MORENA, dado que de sus 61 presidencias municipales 41 buscaron la reelección y de sus 52 diputados locales 29 contendieron por un período más.

Por consiguiente, en el proceso electoral del 2021 los partidos políticos apostaron mayormente por la reelección consecutiva de sus legisladores y presidentes municipales, ya que: a) de los 125 municipios 66 presidentes municipales buscaron la reelección; de los cuales 28 salieron ganadores para continuar con su administración por un período más, alcanzando una tasa de éxito de 42 por ciento; b) con respecto a los legisladores locales de 75 diputado 36 buscaron la reelección consecutiva, de los cuales 17 lograron la continuidad refrendando su triunfo electoral por un período más, arrojando una tasa de éxito de 47 por ciento.

De tal manera que, aun cuando en el proceso electoral de 2021 se incrementó considerablemente el número de presidentes municipales y legisladores locales mexiquenses que apostaron por la reelección, en comparación con el proceso electoral del 2018; la tasa de éxito de la reelección de los presidentes municipales disminuyó casi diez por ciento al pasar de 53 al 42 por ciento, en contraste la tasa de éxito para la reelección de diputados locales aumentó del 36 al 47 por ciento.

Estos datos nos demuestran que la reelección consecutiva ha sido benéfica para la ciudadanía en términos de que les ha permitido premiar o castigar a sus autoridades municipales que buscan la reelección, así como a los diputados locales; en donde a los alcaldes les está costando más trabajo refrendar sus triunfos en las urnas que les permitan continuar con sus administraciones municipales. Además, hace falta una mayor convicción de los partidos políticos por apoyar las candidaturas que busquen la reelección y por tanto, confiar más en el desempeño de sus diputados y presidentes municipales para refrendar sus triunfos electorales.

Sin embargo, aun cuando la reelección consecutiva de diputados y presidentes municipales en el Estado de México ha venido incrementándose en los últimos procesos elec-

torales, hace falta analizar en qué medida la tasa de éxito de la reelección es resultado de un buen desempeño legislativo y gubernamental, y, por tanto, de una buena relación y vinculación con la ciudadanía, o por el contrario es resultado de viejas prácticas autoritarias como el clientelismo y el corporativismo.

### **Candidaturas independientes en el Estado de México**

La candidatura independiente entendida como la modalidad del sistema electoral que promueve la participación para presentar a los electores ciudadanos que son una opción a un cargo de representación o de autoridad, mejoran la vida política y democrática de un país, siempre y cuando cuenten con un trato igualitario frente a las otras opciones de postulación como son los partidos políticos.

La inclusión de la candidatura independiente manifiesta la democratización del sistema al reconocer que los partidos políticos no pueden ser el único canal de organización para acceder al poder y que el ciudadano tiene potencial de participar en la expresión política del país, estado o municipio en donde resida. Democratiza porque se reconoce el derecho ciudadano de ser opción electoral y poder proponer su proyecto de representación o de gobierno ante los electores.

La candidatura independiente fue aprobada con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012. Tan es realidad que uno de los aspirantes a la presidencia de la República en el 2018, Jaime Rodríguez Calderón fue candidato independiente; gobernador con licencia del estado de Nuevo León, gubernatura que logró triunfar por la vía de la candidatura independiente.

La virtud de la reforma del año 2014 estriba en que el reconocimiento del uso de prerrogativas concedidas a los partidos políticos también alcance a los candidatos independientes en las campañas electorales. Es decir, buscar mejores condiciones de equidad entre los candidatos independientes y los partidistas. La garantía de igualdad de trato a los candidatos independientes se consigna incluso al establecer en la Constitución la obligación de contemplar en las leyes estatales el otor-

gamiento de financiamiento, acceso a la radio y a la televisión a los candidatos independientes.

Un acierto más de esta reforma política en el tema de las candidaturas independientes es que al igual que reconoce derechos y prerrogativas, obliga a los candidatos independientes a observar, atender y cumplir con el rubro de fiscalización, informando sobre sus ingresos y gastos; de esta forma se impulsa la rendición de cuentas de todos aquellos que utilizan recursos públicos para campañas y procesos electorales.

Por lo tanto, el balance con respecto a la candidatura independiente es positivo en términos que se le reconocen el otorgamiento de prerrogativas en igualdad de condiciones que los partidos políticos; sin embargo, es negativo en cuanto que esta figura es insuficiente para la limitación del poder excesivo que acumulan los partidos políticos en el ejercicio de la política y del control del poder.

De tal manera que los ciudadanos interesados en participar como candidatos independientes tienen que afrontar una competencia electoral en franca desventaja frente a la estructura de los partidos políticos, para poder cumplir con todos los requisitos y acceder al registro de su candidatura. En primer lugar, los ciudadanos tienen que presentar un Escrito de Manifestación de Intención de participar como candidato independiente, escrito que debe de ir acompañado de diversos requisitos tanto de identificación como de residencia, pero sobre todo con copia certificada notarial de una asociación civil que respalde la candidatura independiente y que además dicha asociación esté dada de alta en el Sistema de Administración Tributaria para efectos de la fiscalización de los recursos económicos de la candidatura y por tanto, también deben contar con una cuenta bancaria a nombre de la misma asociación civil. Una vez que el ciudadano presenta en tiempo y forma estos requisitos el órgano electoral dictaminará la procedencia para asumir la categoría de “aspirante” a candidato independiente, y a partir de ese momento contar con 30 días en el caso de competir por una presidencia municipal, o de 45 días para quienes aspiran a una diputación, a efecto de reunir el apoyo ciudadano que respalda su candidatura, el cual consta de reunir la fir-

ma de apoyo de cuando menos el 3% de la lista nominal de electorales que conforman la demarcación por la cual se busca competir, distribuidos en cuando menos la mitad de las secciones electorales de la demarcación. Una vez vencido el plazo, los aspirantes podrán hacer su solicitud de registro como candidatos independientes siempre y cuando hayan cumplido con el apoyo ciudadano.

Este sinuoso camino que tienen que recorrer los ciudadanos que aspiran a una candidatura independiente resulta complicado y de una ardua labor de trabajo territorial y de convencimiento de la ciudadanía para alcanzar el apoyo ciudadano, que de acuerdo con los datos del número de ciudadanos que aspiran a una candidatura independiente, representa el mayor obstáculo para concretar el registro de la candidatura independiente. Así lo podemos observar en el cuadro número 7, en donde los ciudadanos que logran la categoría de “aspirantes” por haber cumplido con los requisitos que van acompañados de los Escritos de Manifestación de Intención, menos del 50% logra el registro como candidato independiente.

**Cuadro 7. Candidaturas independientes para presidencias municipales y diputaciones locales del Estado de México, 2015-2021**

Año de Elección	Candidaturas Independientes para Presidentes Municipales			Candidaturas Independientes para Diputados Locales		
	EMI*	Aspirantes a CI	Candidatos Independientes	EMI*	Aspirantes a CI	Candidatos Independientes
2015	39	23	8	24	10	2
2018	63	42	19	51	41	1
2021	42	35	15	12	8	6

\* Escrito de Manifestación de Intención para aspirar a una candidatura independiente.

Fuente: Elaboración propia con información del IEEM

En este sentido, la presencia de las candidaturas independientes para contender por una alcaldía o por una diputación local en el Estado de México ha sido marginal, por ejemplo, en el proceso electoral del 2015 únicamente se registraron dos candidaturas independientes como diputados locales y 8 planillas municipales, de las cuales ninguna logró el triunfo. Situación que no cambió mucho en los siguientes procesos electorales. En el año 2018 se incrementó considerablemente el registro de planillas independientes que contendieron por un ayuntamiento, pues pasó de 8 a 19 candidaturas independientes, y aun cuando no pudieron conquistar alguna presidencia municipal, a partir de este proceso electoral pudieron acceder a nueve regidurías por el principio de representación proporcional; no obstante, el grado de éxito de las candidaturas independientes sigue siendo muy pobre, además de que los municipios en los que pudieron acceder a regidurías por representación proporcional son demarcaciones poblacionalmente pequeñas.

Para el proceso electoral de 2021 la presencia de las candidaturas independientes para contender por una presidencia municipal continuó siendo marginal, debido a que únicamente se registraron 15 candidaturas independientes y de estas sólo en cuatro municipios alcanzaron cuatro regidurías por representación proporcional; dos en municipios pequeños y dos en municipios medianos.

Con respecto a las candidaturas independientes para contender por una diputación local, el panorama se torna más desalentador, debido a que en los procesos electorales 2015, 2018 y 2021 únicamente 2, 1 y 6 ciudadanos respectivamente lograron el registro como candidatos independientes; de los cuales ninguno alcanzó el triunfo electoral.

Por tanto, en el tema de candidaturas independientes en el contexto de la reforma política de 2014 es que existen asignaturas pendientes para fortalecer el impulso del derecho ciudadano a participar en la política y presentar opciones en igualdad de circunstancias que los partidos políticos. Ya que si bien dicha reforma buscó que las candidaturas independientes no se desvirtuaran como negocios económicos durante los procesos electorales, tratando de tener un mayor control del proceso de fiscalización de los gastos de campaña, el requisito del apoyo ciudadano sigue siendo muy elevado considerando

que los ciudadanos no cuentan con el personal y la infraestructura para llevar a cabo la ardua tarea de recabar el apoyo ciudadano en un corto tiempo, lo cual a la postre se ha traducido en incurrir en prácticas ilegales para tratar de cumplir con dicho apoyo, y por ende en el pírrico registro de candidaturas independientes.

### **Paridad de género**

El tránsito de la equidad a la paridad de género es una expresión más de democratización dado que se reconoce en la mujer el potencial para ser representante popular o autoridad y de esa manera influir con su capacidad e iniciativa en la edificación de la toma de decisiones. La paridad estriba en evitar la exclusión y garantizar la representación proporcional de ambos géneros.

En este tenor, uno de los problemas fundamentales que siguen aquejando a México es el relativo a la desigualdad por cuestiones de género, en donde la falta de equidad en términos políticos entre mujeres y hombres sigue siendo una deuda pendiente en el sistema político mexicano. De ahí, que el tema de la paridad política de género se ponga a prueba permanentemente a fin de alcanzar la justicia y equidad para las mujeres, en un ámbito del cual han sido históricamente relegadas.

En el entendido de que elevar a rango constitucional la paridad política de género no es garantía para alcanzar la equidad política descriptiva<sup>2</sup> y sustantiva<sup>3</sup> entre hombres y mujeres, para ello, es necesario además de la normatividad específica, la voluntad y la consciencia social tanto de hombres como de mujeres para arribar a una verdadera paridad política de género, a través de priorizar en primer instancia, no sólo la representación política de las mujeres, sino también su llegada a cargos medulares de decisión y liderazgo político, históricamente ocupados por hombres.

<sup>2</sup> La representación descriptiva se evalúa tomando en cuenta la medida en que el régimen electoral de género —las reglas de juego que establecen el modo en que los partidos deben registrar sus candidaturas— contribuye a revertir patrones históricos de subrepresentación, así como la manera en que interactúan con el tipo de sistema electoral que afecta dicha representación. (Freidenberg y Gilas, 2020, p. 332).

La paridad política de género en México se ha hecho realidad de manera significativa en las últimas décadas, ya que aun cuando desde 1993 el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del entonces Instituto Federal Electoral empieza a contemplar las cuotas de género en la postulación de candidatos de los partidos políticos (COFIPE, 1993), dicha cuota asumía un carácter netamente de recomendación para que los partidos políticos consideraran en sus estatutos que la selección de candidatos a legisladores promovieran la inclusión de las mujeres. Por lo que este tipo de cuotas de género tuvieron poco impacto en la paridad política de género mientras no asumieran un carácter obligatorio y con posibles sanciones a los partidos políticos que no la cumplieran. De ahí que la presencia de las mujeres en el poder legislativo era netamente marginal.

En este sentido las cuotas de género han venido evolucionando para brindar mejores condiciones para hacer efectiva la paridad política de género. Con la reforma electoral de 1996 se llevó a cabo una modificación en cuanto a las cuotas de género, pues empezó a contemplar una relación numérica de 70 por ciento entre las candidaturas legislativas entre hombres y mujeres; sin embargo, esta cuota no dejaba de ser una mera recomendación para los partidos políticos en términos de que el artículo 175 del COFIPE establecía que los partidos políticos en sus estatutos no deberían permitir que más del 70 por ciento de sus candidatos a legisladores fueran de un solo género.

De tal manera, que la laxitud de la normatividad electoral en cuanto a las cuotas de género lo que provocó fue otorgarles a los partidos políticos la oportunidad de aprovechar los vacíos normativos para favorecer las candidaturas masculinas en detrimento de las femeninas. A través de postular fórmulas de candidaturas mixtas, en donde una vez conquistada la curul legislativa se daba prioridad a los hombres para que fueran los

<sup>3</sup> Igualdad sustantiva.- también llamada “de hecho” o “de facto”, que refiere a la modificación de las condiciones estructurales que impiden el pleno disfrute de los derechos de mujeres y hombres, garantizando el mismo acceso a las oportunidades y logro de resultados, lo cual se alcanzará a través de acciones legales, afirmativas y políticas públicas que favorezcan a las mujeres, ya que históricamente y en todas las esferas de lo social se encuentran en franca desventaja. (Zermeño, s/f, p. 11).

que asumieran el cargo. De igual manera, los partidos políticos cumplían postulando a mujeres en los últimos lugares de sus candidatos por el principio de representación proporcional, o de plano postulando mujeres en distritos electorales cuyos resultados les habían sido históricamente desfavorables; lo cual disminuía drásticamente las posibilidades de avanzar en una paridad política de género descriptiva.

La reforma de 2008 incrementó la cuota de paridad 60-40 aunque continuó manteniendo la cláusula de excepción mediante la cual, si los partidos políticos acordaban internamente un método democrático de selección de candidatos, dicho procedimiento podría justificar que la postulación de sus candidatos no se ajustara necesariamente a la cuota de paridad. Otra de las novedades que introdujo esta reforma fue la forma de integrar la lista de candidatos por la vía plurinominal de representación proporcional; debido a que las listas se tenían que integrar por grupos de cinco fórmulas de candidatos ordenadas alternadamente entre mujeres y hombres y por tanto, no se podían incluir más de tres fórmulas de un solo género. (González, Gilas y Báez, 2016).

Finalmente, con la reforma de paridad de género aprobada dentro del paquete de reforma política que se aprobó por el Congreso en el marco del “pacto por México” durante el sexenio de Peña Nieto se elevó a rango constitucional el principio de la igualdad de género para la postulación de candidatos a legisladores tanto federales como locales, así como en los órganos de dirección de los partidos políticos, priorizando la paridad vertical y horizontal de dichas candidaturas. “La paridad vertical se aplica en las listas de candidatos de representación proporcional, mientras que la horizontal en las postulaciones por la vía uninominal.” (González, Gilas y Báez, 2016, p. 153).

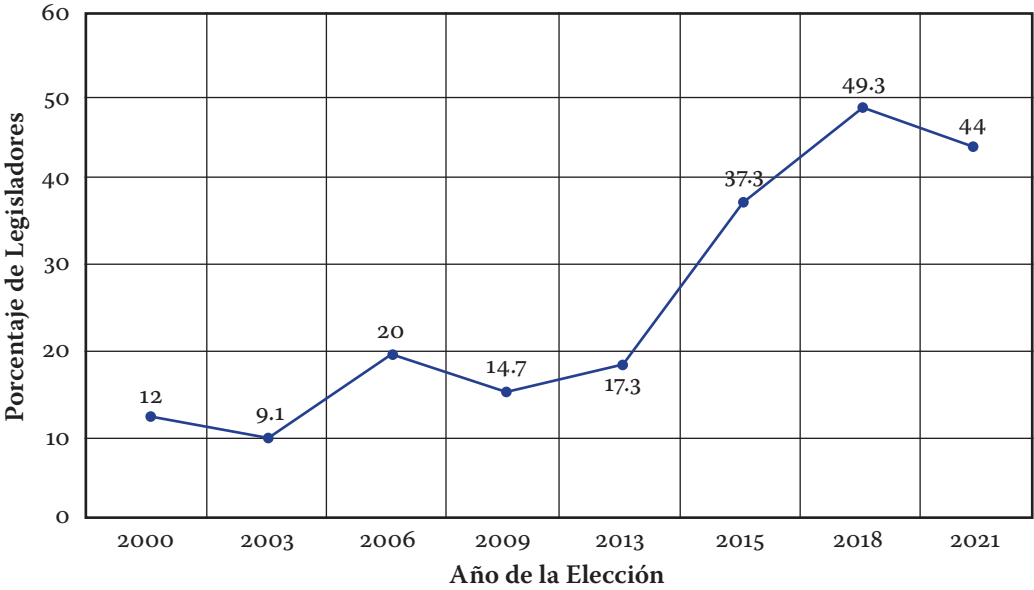
Esta reforma política de paridad de género intentó abarcar diferentes aspectos que hicieran posible avanzar significativamente en la paridad descriptiva entre mujeres y hombres. Tales como a) la paridad vertical y horizontal en la postulación de sus candidatos y estructura de organización de sus partidos, b) las listas de candidatos por representación proporcional se tiene que presentar con fórmulas del mismo género y de forma alternada, c) los partidos políticos que no cumplan con la paridad de género están

sujetos a una sanción por parte de las autoridades electorales, con el rechazo del registro de sus candidatos, d) se elimina cualquier cláusula de excepción para que los partidos políticos cumplan con la paridad de género, independientemente de los criterios y procedimientos que utilicen para la selección de sus candidatos y e) se prohíbe que los partidos políticos de manera sesgada postulen candidatas mujeres en demarcaciones electorales con tendencia perdedora.

Sin embargo, pese a las bondades de la reforma política de paridad de género aprobada en 2014 que impulsó de manera decidida la igualdad descriptiva entre candidatas femeninas y candidatos masculinos, para rebasar en la elección intermedia de 2015 el triunfo de más de 200 diputadas. Dicha reforma dejaba deudas pendientes en cuanto a la paridad de género para elegir a las autoridades municipales y la prioridad de criterios para lograr que la paridad de género descriptiva fuera un fiel reflejo del espíritu de la reforma para alcanzar la equidad de 50/50.

En cuanto al congreso local del Estado de México, la paridad de género va a registrar una presencia marginal cuando menos hasta la elección de 2012, ya que había alcanzado su más alto número de diputadas en el año 2006 cuando llegaron al congreso local 15 mujeres, que reflejaba el 20 por ciento de la representación legislativa en la entidad; sin embargo, en el año 2009 dicho número descendió a once diputadas y el año 2012 a 13 diputadas. De ahí, que a partir del proceso electoral del 2015 la representación legislativa de las mujeres en el Estado de México experimentó un incremento significativo al conquistar 28 escaños, para alcanzar el 37.3 por ciento. Por lo que se puede afirmar que la reforma política de paridad de género aprobada en el año 2014 daba sus primeros frutos en el congreso mexiquense, como resultado de la aplicación de la paridad de género vertical y horizontal.

**Gráfica 1. Presencia porcentual de Legisladores en el Congreso del Estado de México, 2000 - 2021**



Fuente: Elaboración propia con datos de González, Gilas y Báez (2016) y del IEEM

Para el proceso electoral del 2018 la paridad de género descriptiva aumentó aún más al conquistar 37 mujeres un escaño en el Congreso local, para alcanzar el 49.3 por ciento de la representación legislativa mexiquense y lograr una virtual paridad de género plena. Cabe resaltar que a partir de esta elección se aplicó el Reglamento para el Registro de Candidaturas a los distintos Cargos de Elección Popular ante el Instituto Electoral del Estado de México, aprobado por acuerdo del IEEM en 2016, el cual contempló de forma clara y específica el criterio de que no se asignaran exclusivamente a un género las demarcaciones territoriales de menor competitividad, distribuyendo las candidaturas en tres bloques de competitividad menor, medio y mayor. No obstante, para la elección del 2021 la paridad de género disminuyó ligeramente, ya que el número de triunfos de mujeres que buscaban un escaño pasó a 33, para alcanzar el 44 por ciento de la representación legislativa.



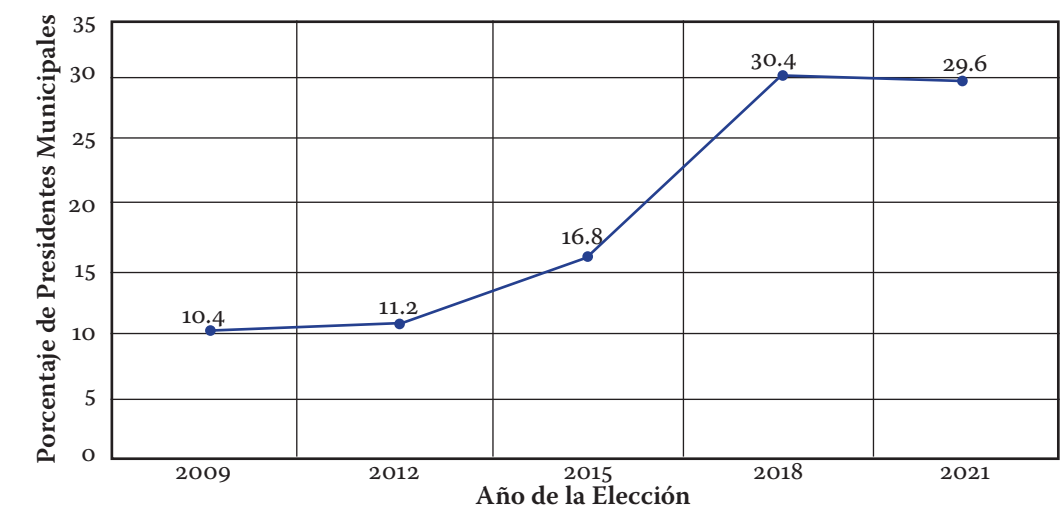
Aun cuando la reforma política de paridad de género se centra en las candidaturas de legisladores federales y locales sin contemplar las candidaturas de los municipios, “Lo mismo sucede en el caso de las leyes generales: el artículo 23.2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) obliga a los partidos a promover y garantizar “la paridad de género en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”, sin mencionar a los ayuntamientos.” (González, Gilas y Báez, 2016, p. 151). Sin embargo, por analogía de lo planteado en la reforma política de paridad de género la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció “que la paridad constituye un fin no solamente constitucionalmente válido, sino constitucionalmente exigido, como lo sostuvo la Suprema Corte en las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014.”. Las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se pronunciaron al respecto, al establecer que “el principio contenido en el artículo 41 constitucional es de aplicación general para todos los cargos de elección popular. Al mismo tiempo, al ser un principio constitucional, es de aplicación directa y falta de una regulación específica en una ley local no imposibilita su aplicación (SM-JRC-14/2014 y SUP-REC-936/2015). (González, Gilas y Báez, 2016, p. 153).

El área de oportunidad de este tema fue muy bien abordado por la Legislatura que promovió e hizo realidad la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2019, que amplía la paridad de género en diversas realidades como es el caso de la integración de los titulares de Secretarías de Estado tanto de la federación como de las entidades federativas; en la integración de comunidades indígenas en los ayuntamientos observando la paridad de género; en la integración del Consejo Técnico de Educación; en la integración del órgano garante del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezcan la ley; y para garantizar la paridad de género en la postulación de las diversas candidaturas que los partidos realicen; paridad de género para los órganos jurisdiccionales.

Sin embargo, este vacío normativo de paridad de género en el ámbito municipal permitió que las legislaciones locales aplicaran este principio de diversa manera. Por ejemplo, en algunas entidades si se contempla la paridad vertical, pero no la horizontal, como aconteció en el Estado de México en el proceso electoral de 2015. A esto se agrega que la paridad de género tampoco se aplicó en la integración de los ayuntamientos a través del reparto de síndicos y regidores de representación proporcional.

Por tanto, la reforma política de paridad de género registró un mínimo avance en la elección de 2015 para renovar las presidencias municipales mexiquenses, ya que pasó de 14 presidentas municipales en 2012 a 21 presidentas municipales en 2015. Lo cual apenas representa un crecimiento porcentual de cinco puntos con respecto a la presencia de las mujeres encabezando los ayuntamientos del Estado de México, considerando que existe un total de 125 municipios. De tal manera, que la presencia de presidentas municipales en la entidad seguía siendo marginal, pues sólo representaban el 16.8 por ciento.

**Gráfica 2. Presencia porcentual de Presidentes Municipales del Estado de México, 2009 - 2021**



Fuente: Elaboración propia con datos del IEEM.



Afortunadamente para los siguientes procesos electorales 2018 y 2021 por medio de la aprobación del IEEM del Reglamento para el Registro de Candidaturas a los distintos Cargos de Elección Popular se empezó a contemplar la paridad de género no sólo de forma vertical sino también horizontal, obligando a los partidos políticos a presentar candidaturas a los ayuntamientos con planillas encabezadas paritariamente entre mujeres y hombres (50/50) en los municipios mexiquenses. Es decir, los partidos políticos quedaron obligados a presentar cuando menos en 62 municipios (de los 125) candidatas mujeres a las presidencias municipales, encabezando las planillas para ocupar los ayuntamientos. Aunado a esto, se empezó a contemplar el equilibrio de las candidaturas paritarias tomando en consideración los rubros de competitividad electoral de los partidos políticos, a fin de garantizar de forma equitativa las oportunidades de triunfo de las candidatas a presidentas municipales.

Ante estas medidas, la presencia de presidentas municipales en el Estado de México experimentó un crecimiento significativo, pues en 2018 el número de ayuntamientos mexiquenses conquistados por mujeres fue de 38, que representa el 30.4 por ciento del total de municipios. En el año 2021 dicha presencia femenina como alcaldesas mexiquenses prácticamente se mantuvo, dado que 37 mujeres lograron el triunfo en los ayuntamientos. Sin embargo, hace falta que los partidos políticos sigan impulsando el liderazgo político de las mujeres a fin de que sigan avanzando en la paridad política de género en primera instancia de forma descriptiva para posteriormente impactar en una paridad sustantiva.

Es importante no perder de vista que hasta el momento el Instituto Electoral del Estado de México no se ha atrevido a normar la paridad plena de género al interior de los ayuntamientos a través del reparto de regidores por representación proporcional, situación que ya se da con los legisladores en el ámbito federal; de ahí, que se abre la posibilidad de que para el próximo proceso electoral local en el Estado de México se avance en este rubro.

## Conclusiones

La primera conclusión a la que podemos arribar en este capítulo de investigación es que a pesar de la justificación de las bondades que pueden representar la reforma electoral aprobada en 2014, con respecto a la transformación del IFE en INE y por ende la forma de selección de los consejeros electorales, la reelección consecutiva, las candidaturas independientes y la paridad de género, tomando en consideración los resultados positivos que se pueden estar alcanzando rumbo a la consolidación democrática del estado de México y por consecuencia del país, se ven frenadas en repetidas ocasiones por los intereses de las cúpulas partidistas. Esto es, dicho de otra manera, la *partidocracia* que se vive en México representa un pesado lastre para caminar a pasos firmes y constantes rumbo a la democratización del país; ya que cuando los intereses de la *partidocracia* se ven trastocados por respetar el espíritu de las reformas electorales, éstas pasan a segundo o tercer término.

En este sentido, resulta evidente que la *partidocracia* nacional se continúa imponiendo en el proceso de selección de consejeros electorales del INE, y en consecuencia en la selección indirecta de los consejeros electorales de los OPLES. Sin embargo, considero que aun cuando no podemos observar de manera clara un proceso de selección de los órganos electorales de forma transparente, autónoma e independiente por el momento; si vamos por el camino correcto, cuando menos en cuanto a que se ha quitado a los gobernadores en turno la posibilidad de seleccionar órganos electorales a su completo gusto y agrado. Además, es importante mencionar que los actuales consejeros y funcionarios en gran medida representan la estructura operacional heredada de los pasados sexenios *priistas* y *panistas*; de ahí, que por ejemplo la conformación del consejo general del IEEM sigue presentando tintes de ascendencia partidista oficial. Situación que se espera que se vaya diluyendo en los próximos años, tanto por un proceso de renovación paulatina de consejeros electorales como por un mayor profesionalismo, autonomía e independencia de los propios funcionarios electorales, en el contexto de la alternancia partidista y por ende de la democratización de los órganos electorales.

En cuanto a la reelección consecutiva de legisladores y presidencias municipales ha sido benéfica cuando menos en la experiencia mexiquense, en cuanto a que se ha registrado

un incremento significativo tanto de diputados como de presidentes municipales que apuestan por la reelección consecutiva, poniendo de alguna forma, a evaluación de los ciudadanos su desempeño público. Sin embargo, habría que realizar un análisis más profundo para verificar en qué medida la tasa de éxito de la reelección consecutiva se corresponde con administraciones públicas y representación legislativa positivamente valoradas por la ciudadanía, o por el contrario es el resultado de relaciones *clientelares* y corporativas de tradición autoritaria.

Con respecto a las candidaturas independientes, éstas han tenido un impacto marginal en el proceso de democratización del Estado de México, ya que se han significado por ser un mecanismo marginalmente utilizado por la ciudadanía para participar políticamente como aspirantes a un puesto público. Situación que en buena medida refleja el engorroso y desgastante procedimiento para alcanzar la candidatura independiente, por un lado, y por otro, la gran desventaja que tienen que enfrentar los ciudadanos ante la infraestructura y maquinaria de que gozan los partidos políticos. Lo que a la postre se ha traducido en perpetuar el monopolio de la representación política en el país por parte de los partidos políticos.

Finalmente, en cuanto a la paridad de género si existe un avance significativo en el Estado de México, sobre todo en términos de una equidad descriptiva de la presencia cuantitativa de las mujeres en el congreso local y presidencias municipales. No obstante, hace falta todavía avanzar en una paridad de género sustantiva a fin de que las mujeres no solamente cumplan con una presencia numérica sino ocupando espacios relevantes de poder y decisión política, tanto en el congreso como en los municipios más importantes de la entidad; e inclusive, yendo un poco más allá, al interior de sus propios partidos políticos, en los cuales se sigue advirtiendo una presencia mayoritaria de hombres encabezando las cúpulas partidistas, tanto en el ámbito local como en el federal.

En suma, consideramos que la reforma electoral con respecto a los cuatro elementos que se han analizado en este capítulo, si registran un impacto positivo rumbo a la democratización del Estado de México. Aunque este impacto no sea hasta el momento de

grandes alcances, cuando menos si nos arroja luces sobre datos alentadores en el sentido de que se va caminando en términos generales por un buen rumbo hacia la democratización de la vida política mexiquense; sin que esto signifique echar las campanas al vuelo ni mucho menos, empero en la medida de que el carácter *apartidista* y ciudadano del IEEM, la reelección consecutiva, las candidaturas independientes y la paridad de género vayan creciendo paulatinamente, nos permite avizorar un futuro optimista rumbo a la pluralidad, competitividad y alternancia partidista en el estado de México.

**Fuentes de información:**

ALARCÓN, G. (2016). *Los efectos de la reelección en la calidad de los gobierno: la experiencia internacional*. En Instituto Mexicano para la Competitividad A.C (Ed.), *Índice de Competitividad Urbana 2016*, México: IMCO, pp. 191-194.

ARAGÓN, L. (2011). *Alcances y límites de las acciones afirmativas a favor de las mujeres en los órganos electorales*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

BÉJAR, L. 2003. *La reelección parlamentaria inmediata: un reto en la agenda política de México*. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, (187), pp. 203-227.

BURÓ PARLAMENTARIO. (2019). *La cámara de diputados y el (nuevo) gobierno unificado: análisis del primer año de la LXIV legislatura (2018-2019)*. Recuperado de <https://buoparlamentario.org/reportes/BUOREPORTECompleto>.

BURÓ PARLAMENTARIO. (2021). *La (nueva) cámara de diputados después de las elecciones: retos y oportunidades*. Recuperado de [https://buoparlamentario.org/reportes/BUR\\_reporteejecutivo\\_2021](https://buoparlamentario.org/reportes/BUR_reporteejecutivo_2021).

CARDARELLO, A. 2012. *El irresistible anhelo de inmortalidad. Los gobernadores y la reelección inmediata en Argentina (1983- 2007)*. Revista SAAP. *Publicación de Ciencia Política* (1), pp. 153-194.

CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO. (2020). Instituto Electoral del Estado de México. Recuperado de <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvigoo5.pdf>

CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (COFIPE). (1993). México, Instituto Federal Electoral. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE\\_re-fo3\\_24sep93\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_re-fo3_24sep93_ima.pdf)

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN .1927. Decreto por el cual se reforman los artículos 82 y 83 de la Constitución General. México: Secretaría de Gobernación.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 1928. Decreto por el cual se reforma el artículo 83 de la Constitución General. México: Secretaría de Gobernación.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 1933. Decreto que reforma varios artículos de la Constitución General de la República (Elección de poderes federales). México: Secretaría de Gobernación.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 2012. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política-electoral. México: Secretaría de Gobernación.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 2014. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. México: Secretaría de Gobernación.

DURANGO, G. (2016). *Las acciones afirmativas como mecanismos reivindicadores de la paridad de género en la participación política inclusiva: Ecuador, Bolivia, Costa Rica y Colombia*. Revista de Derecho, (45), 137-168. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85144617007>.

DWORAK, F. Y HILL, B. 1998. *La reelección legislativa en México, 1812-1933*. Nexos (246), pp. 93-95.

FREIDENBERG, F. Y GILAS, KA. (2020). *¿Ellas tienen los escaños, ellos el poder! Representación legislativa de las mujeres en el estado de Morelos*, Revista mexicana de ciencias políticas y sociales, vol. LXV, núm. 240, Septiembre-Diciembre, pp. 327-358. Recuperado de <https://www.scielo.org.mx/pdf/rmcps/v65n240/o185-1918-rmcps-65-240-327.pdf>

GALVÁN, M. (2022). *#Elecciones2022: Dos mujeres se sumarán a la lista de gobernadoras en México*, Expansión política, 06 de junio. Recuperado de <https://politica.expansion.mx/eleccion/2022/06/06/dos-mujeres-se-suman-gobernadoras-de-mexico>

GARCÍA, S.; BANDERAS, A. E.; BACA, N. (2019). *Experiencia de la paridad y la persistencia de desigualdades de género en el congreso del Estado de México y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, Espacios Públicos, vol. 22, núm. 55, pp. 151-175. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67668465008>

GONZÁLEZ, M., GILAS, K. Y BÁEZ, C. (2016). *Hacia una democracia paritaria. La evolución de la participación política de las mujeres en México y sus entidades federativas*, Centro de Capacitación Judicial Electoral, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

HERNÁNDEZ, M. A. (2019). *Análisis de la paridad e igualdad política en dos estados panistas: Guanajuato y Puebla*, Espacios Públicos, vol. 22, núm. 55, pp. 125-150. <https://www.redalyc.org/journal/676/67668465007/html/>

INFOBAE. (2022). *México solo ha tenido 15 mujeres gobernadoras en su historia*, 4 de junio, recuperado de <https://www.infobae.com/america/mexico/2022/06/05/elecciones-2022-mexico-solo-ha-tenido-15-mujeres-gobernadoras-en-su-historia/>.

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, DOF 27-01-2017.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAD. (2016). *La consecución de la Agenda 2030 está supeditada a una mayor democracia, dice la UIP*, Boletín Noticias ONU, 14 de septiembre, recuperado de <https://news.un.org/es/story/2016/09/1364161>.

RESÉNDIZ, C. (2016). *Del compadrazgo a la meritocracia: el Sistema Profesional de Carrera en gobiernos locales*. En Instituto Mexicano para la Competitividad A.C (Ed.), *Índice de Competitividad Urbana* 2016. IMCO, pp. 204-218.

RULLI, M. Y DEL CARMEN, J. (2020). *La paridad de género en la legislatura de Río Negro (1983-2019)*, Revista SAAP, vol. 14, núm. 1, 2020, pp. 104-127. Recuperado de <http://www.scielo.org.ar/pdf/rsaap/v14n1/1853-1970-rsaap-14-01-41.pdf>

SÁNCHEZ RAMOS, M.A. Y CORTÉS PADILLA, P. (2020). *La reforma político-electoral entre sus virtudes y oportunidades rumbo a la consolidación democrática del país*. En J.J. Sánchez y J. Espejel (Coords.). *El pacto por México ¿Reforma del Estado o reformas estructurales?*, Tirant Lo Blanch.

SODARO, M. (2006). *Política y ciencia política: una introducción*. McGraw-Hill.

TAPIA, P. (2022). *La inacabada paridad de género en los congresos mexicanos*, Forbes México, Recuperado de <https://www.forbes.com.mx/author/palmira-tapia-palacios/>.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. (2011). *Sentencia SUP-JDC-12624/2011*. Consejo General del Instituto Federal Electoral. Recuperado de <http://portal.te.gob.mx/tur-nos-sentencias/sistema-consulta>

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. (2015). *Jurisprudencia 7/2015. Paridad de género. Dimensiones de su contenido en el orden municipal*. Recuperado de <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=7/2015>.

VÁZQUEZ, L. (2022). *Paridad en la integración de las legislaturas, Mirada Legislativa*, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, No. 212, pp. 1-11,  
Recuperado de <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1871>.  
ZERMEÑO, M. F. (Coordra.) (s/f). *Efectos de la paridad de género en la legislatura mexicana: avances y retos para la igualdad*, INE.

### 3. COVID-19: UNA MIRADA A TRAVÉS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Marcela Astudillo Moya<sup>1</sup>

#### Introducción

LA PANDEMIA DE COVID-19 HA EVIDENCIADO A NIVEL MUNDIAL la pésima situación en que se encuentra la salud pública, resultado de una política social de recortes en gastos de salud, educación, bienestar social, que viene desde la década de los ochenta, incapacitando al Estado para responder a las emergencias sanitarias. Como señala Stiglitz (2020) el COVID-19 hizo patente que la economía mundial funciona sin red de seguridad y la falta de seguro sanitario para muchas personas. Las economías carecen de camas de hospital adicionales. La población en situación de pobreza estará peor, por lo que deben ser protegidos.

Para Dani Rodrik (2020), premio Princesa de Asturias de Ciencias Sociales, en entrevista para *El País*, esta crisis enseña que hay un error en cuanto a las prioridades en las economías, la pandemia ha amplificado los problemas económicos ya existentes y ha evidenciado la necesidad de que un gobierno suministre los bienes públicos que los mercados no abastecen. La pandemia enseña lo poco que se ha invertido para la sanidad pública, lo cual se hace patente por la poca importancia que se le ha dado a la *Organización Mundial de la Salud* en comparación con la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico* (OCDE) o al *Fondo Monetario Internacional* (FMI).

<sup>1</sup> Investigadora del *Instituto de Investigaciones Económicas* de la UNAM.

Por su característica de muy alto contagio y de dispersión en casi todo el mundo, la respuesta hasta ahora ha sido el distanciamiento social que imposibilita a las personas a interactuar en el trabajo, escuela, compras, recreación y vida social (UN, 2020). 120 países implantaron medidas de confinamiento para controlar el virus y evitar que los sistemas de salud fueran colapsados (WEF, 2020). Obviamente que dichas medidas tienen un alto costo en desarrollo humano. Los impactos se presentan en el ámbito económico y social, así como a nivel local y regional (CCSA, 2020).

Así, las políticas adoptadas tienen efectos devastadores en prácticamente todas las economías del mundo: interrupción abrupta de la actividad productiva y confinamiento de la población. Indudablemente, la actual pandemia impacta de manera directa en los sistemas de salud pues daña la salud física y mental de la población; pero además tiene efectos indirectos en su bienestar socioeconómico debido a la contracción del empleo. Tal como lo señala Bárcena (2020) la suspensión de actividades productivas a nivel interno como externo afecta al comercio, turismo, transporte, manufactura, agricultura.

Como consecuencia del cierre de las economías y del confinamiento de las personas se presenta un incremento en el desempleo y con ello menos ingresos de las personas que a su vez demandarán menos bienes y servicios. Todo lo anterior causará a nivel mundial recesión económica, pobreza y con ello, contracción de la demanda; que a su vez dará lugar al cierre de empresas, caída de la inversión privada y deterioro de las capacidades productivas, lo cual se convierte en un círculo vicioso.

Como puede observarse en el cuadro 1, según proyecciones de la CEPAL en 2020 en promedio la contracción a nivel mundial será -2,0, la Eurozona caerá -5,7%.

**Cuadro 1. Regiones y países seleccionados: tasa de crecimiento del PIB 2014-2019 y proyecciones 2020 (en porcentajes)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Mundo	2.8	2.8	2.6	3.2	3.1	2.4	-2.0
Estados Unidos	2.5	2.9	1.6	2.4	2.9	2.3	-3.8
Japón	0.4	1.3	0.6	2.0	0.8	0.7	-4.2
Eurozona	1.4	2.1	1.9	2.5	1.9	1.2	-5.7
China	7.3	6.9	6.7	6.9	6.6	6.1	1.8

Fuente: Tomado de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPALA, 2020), sobre la base de Instituto de Finanzas Internacionales (IIF), *Capital Flows Report: Sudden Stop in Emerging Markets*, 9 de abril de 2020; y datos de Bloomberg.

Según la proyección económica de organismos como el *Banco Mundial* (WBG, 2020) se advierte una depresión económica, siempre que la pandemia no se prolongue y que no haya una segunda ola de contagios. Situación que podría complicarse con una crisis financiera, no muy lejana por las vulnerabilidades del sistema bancario. Es importante subrayar que la deuda pública de los países del G20 ha alcanzado un nivel del 90% de PIB en 2019 y se espera que en 2020 alcance el 122%, lo que significa que el margen para estimular la economía mediante deuda es muy estrecho (WEF, 2020).

En términos generales para (WEF, 2020) a consecuencia del COVID-19 se perciben riesgos de caída de las economías, una prolongada recesión global, quiebras de diversas industrias, ruptura de las cadenas de suministro, el incremento de los *ciberataques* y fraudes. Por otro lado, también se ve como una oportunidad para construir un mundo mejor con mayor igualdad y un desarrollo sostenible para acelerar el progreso hacia 2030.



Según la CEPALb (2020) hay altas probabilidades de que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria. Para (Gropello, 2020) además está en proceso una crisis en educación pues la educación remota no es fácil y sobre todo para los hogares que no cuentan con luz eléctrica, computadora o una buena conectividad, situaciones que imposibilitan la enseñanza remota o no la pueden implementar de manera efectiva. Por otro lado, los países exportadores de petróleo en 2020 enfrentan una crisis petrolera (Esquivel, 2020) además de la crisis económica y sanitaria.

Este documento se enfoca a la crisis económica sin olvidar que la crisis sanitaria la ha profundizado. El objetivo es analizar el posible efecto de esta pandemia en las finanzas públicas, para sustentar propuestas de política económica que permitan aminorar sus consecuencias negativas. Para ello, en un primer apartado se revisa la situación de las finanzas públicas antes de la pandemia, así como lo planteado en los Criterios Generales de Política Económica para 2020. En la segunda parte se estudia la problemática de la política fiscal que se presenta después de la pandemia. Finalmente se exponen algunas propuestas de política fiscal que ayuden a atenuar la crisis económica.

## **Antes de la pandemia**

### *Antecedentes*

En México se ha registrado un bajo crecimiento económico desde hace varias décadas, pues de 1983 a 2019 el incremento del PIB per cápita no superó, en términos reales el 1% (Tello, 2020) y desde luego, no ha generado los suficientes empleos formales que demanda la población.

Desde el punto de vista de la política macroeconómica destaca una política fiscal procíclica orientada al equilibrio presupuestal y la inversión pública no tiene como objetivo impulsar el crecimiento económico, sino que es la variable que se recorta para conseguir el balance presupuestario (Casar, 2020).

Así, en 2019 se planteó un superávit primario de 1% del PIB y disminución de la inversión pública, y no incremento de la deuda pública. El crecimiento de la economía se basaba en eliminar la corrupción, austeridad y finanzas públicas sanas.

Antes de la pandemia la economía mexicana enfrentó la caída en el crecimiento económico en 0.1% respecto a 2018 de acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Además, tenía un espacio muy limitado de política fiscal.

La cuestión a analizar es ¿cómo afectan dichos antecedentes a la política fiscal aplicada para enfrentar la crisis sanitaria?

### **1.1 La situación de las finanzas públicas en 2019**

Para que la política fiscal sea exitosa se requiere que la economía crezca, si no hay crecimiento no se podrá lograr un desarrollo sostenible y equitativo. Desde el punto de vista de los ingresos, si esto no sucede, el decrecimiento de la economía provocará menor recaudación impositiva, pues si no hay producción tampoco habrá empleo y desde luego disminuirá la recaudación de impuestos a los ingresos como el impuesto sobre la renta (ISR) y al consumo (IVA). La *Organización Internacional del Trabajo* (OIT) estimaba que con el menor crecimiento de la economía registrada en 2019, la tasa de desocupación en México, que en 2019 fue de 3.4% de la *Población Económicamente Activa* (PEA) se incrementaría a 3.7% en 2020. Además, hay una elevada informalidad, según datos del INEGI más de la mitad de la población trabajadora, el 57%, está ocupada en el sector informal, por lo que no paga impuestos.

Por otra parte, la alta volatilidad en el precio de las materias primas, como es el caso del petróleo afectó negativamente a los ingresos públicos. Por todo lo anterior, desde antes de la pandemia se visualizaba muy difícil alcanzar la meta de ingresos para el 2020.

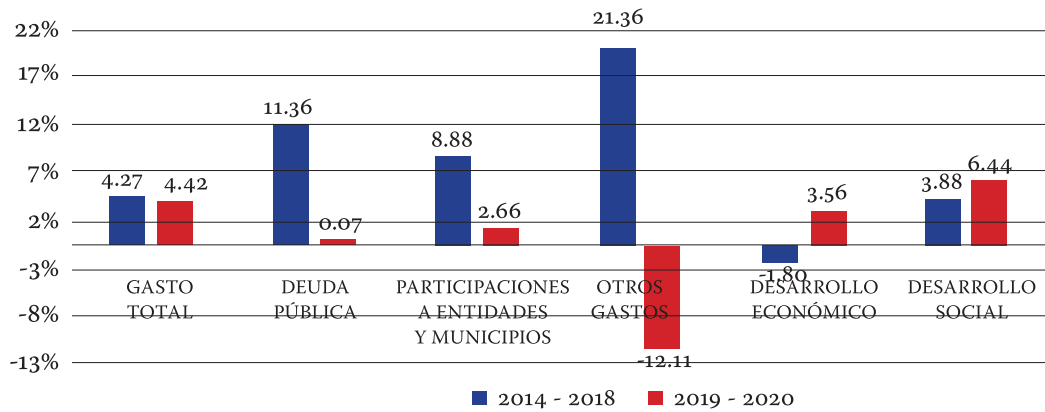
Desde el punto de vista del gasto público y la deuda pública, hay serias restricciones. Por un lado, el 28.1% del gasto presupuestado es no programable por lo que se disminuye la posibilidad de modificar su destino. Además, las finanzas públicas están sujetas a la regla fiscal aprobada en la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* (LFPRH) de 2014 y su respectivo Reglamento, dicha regla fija un límite al déficit presupuestario de hasta 2% del PIB, con la condición de que la inversión sea mayor a este déficit; igualmente establece una meta anual de los *Requerimientos Financieros del Sector*



*Público* (RFSP) en función de la capacidad de financiamiento del sector público federal. También establece el *Límite Máximo del Gasto Corriente Estructural* (LMGCE) que de acuerdo con la LFPRH de 2014 es igual al “gasto neto total, menos los gastos por concepto de costo financiero, participaciones a las entidades federativas, a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, adeudos de ejercicios fiscales anteriores, combustibles utilizados para la generación de electricidad, pago de pensiones y jubilaciones del sector público y la inversión física y financiera directa de la Administración Pública Federal”. Para 2020 se propuso un superávit primario marginalmente menor al de 2019.

Ahora bien, ¿cuál es el propósito de la política fiscal en el actual régimen? En los “lineamientos de la política económica” señalados en el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024* (PND) se establece que la prioridad de este régimen es el bienestar de la población. Con este objetivo, el gasto destinado al desarrollo social representa el 45.9% del gasto neto total del gobierno federal. Como se constata en la Gráfica 1, en el periodo 2019-2020 se presenta cierta reingeniería del gasto público, tal como se menciona en el PND 2019-2014, reorientando los recursos hacia los programas que generen bienestar<sup>2</sup>.

**Gráfica 1. Gasto del Gobierno Federal. Tasa media de crecimiento anual**  
GASTO DE GOBIERNO FEDERAL. TASA MEDIA DE CRECIMIENTO ANUAL



Fuente: Elaborado con datos de la SHCP. Presupuesto de egresos de la Federación. Varios años. Obtenido de: <https://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF2020/tomo1>

Otros gastos incluyen: ADEFAS, Programas de apoyo a deudores de la banca y costo financiero de empresas productivas del Estado.

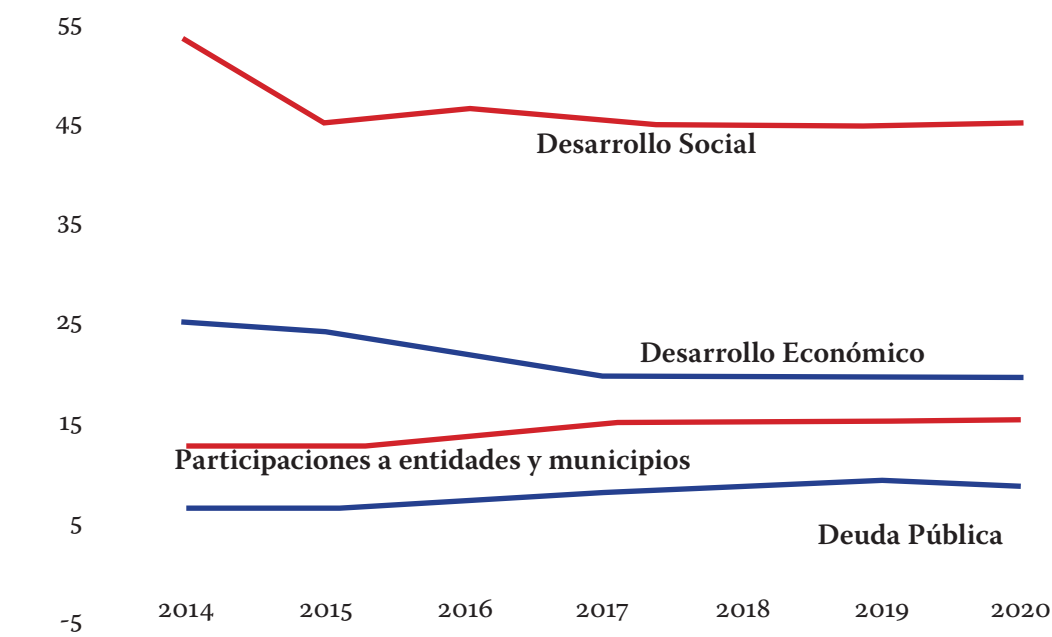
La tasa media de crecimiento anual del gasto neto total presenta un incremento reducido, durante el periodo 2014-2018 fue de 4.27% y de 4.42% de 2019 a 2020. Por lo que corresponde al gasto federal en desarrollo social, durante el periodo 2014-2018 se incrementó a una tasa media anual de 3.88%; mientras que de 2019 a 2020 registró un incremento en 6.44%; de esta manera, pasó de representar 45.7% del total del gasto en 2014 a 45.9% en 2020. Otro rubro que también muestra incrementos durante el periodo 2019-2020 es el gasto en desarrollo económico; en este caso, durante 2014-2018 presentó cifras negativas, un decrecimiento a tasa media anual de 1.80%; por el contrario, de 2019 a 2020 se incrementa en 3.56%.

Por lo contrario, se registran variaciones a la baja en el periodo 2019-2020 en los rubros de deuda pública, participaciones a entidades y municipios y otros gastos, este último concepto incluye *Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores* (ADEFAS); Programa de Apoyo a Deudores de la Banca y costo financiero de empresas productivas del Estado.

En la Gráfica 2 se observa la participación porcentual en el total del gasto público federal de los siguientes cuatro rubros: desarrollo social, desarrollo económico, participaciones a entidades y municipios y deuda pública.

<sup>2</sup> Las dos gráficas aquí presentadas se emplearon en un documento sobre bienestar en prensa.

Gráfica 2. Participación porcentual en el total del gasto público federal



Fuente: Elaborado con datos de la SHCP. Presupuesto de egresos de la Federación. Varios años.  
Obtenido de: <https://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF2020/tomoI>

Como se observa en la Gráfica 2, el actual sexenio inicia con un gasto en desarrollo social y desarrollo económico con tendencia a la baja desde años anteriores. Así, la participación del gasto en desarrollo económico en el total del gasto del gobierno federal representó en 2014 el 25.3%, en 2018 fue solamente 19.9%, el incremento que se proyecta para 2020 aun no permite alcanzar el nivel que se tenía en 2014. Este rubro es importante porque se requieren recursos para la construcción de las obras de infraestructura planteadas en el actual sexenio, etapa en la que darán empleo y su uso beneficiará a un sector de la población.

Al respecto, es importante mencionar que en el *Programa Nacional de Infraestructura para el Bienestar 2020-2024* se proyecta que la inversión tanto pública como privada

en infraestructura coadyuvará a que el crecimiento promedio anual del PIB alcance el 4% durante el sexenio. En términos comparativos con el Programa del sexenio anterior, destacan dos elementos: por un lado, en cuanto al monto el actual programa es 13.2% inferior; por otro lado, se propone que la inversión privada sea del 56% del total, a diferencia del periodo anterior que fue del 37% del total. Lo que significa que en el régimen actual la reactivación de la economía depende en mayor medida de la inversión privada. Lo que refleja la carencia de recursos públicos desde el inicio del sexenio actual.

1.2 Previsiones para 2020

Para analizar desde el punto de vista de las finanzas públicas la problemática derivada de la pandemia del COVID-19 se requiere en primer término conocer el panorama económico del país previsto para el presente año. Para ello, se toman como referencia *Los Criterios Generales de Política Económica 2020* (CGPE).

Por lo que se refiere al entorno macroeconómico se destaca la incertidumbre en los mercados internacionales. Grandes fluctuaciones en el monto de las exportaciones, así como en el precio de las materias primas que exportamos; como es el caso del petróleo, que en la Ley de Ingresos se calculó en 49 dólares el barril, precio que en junio pareciera aún inalcanzable pues en el primer semestre de este año ha llegado a presentar precios negativos. Circunstancias que afectan negativamente a los ingresos públicos.

En cuanto al ámbito interno los indicadores que causan una disminución en los ingresos públicos al no cumplirse las estimaciones para 2020 es el tipo de cambio nominal que se había previsto en 20 pesos por dólar, en el primer semestre del año se ha cotizado hasta en 24.50, lo cual provoca, entre otras situaciones un encarecimiento de la deuda pública externa, así como de las importaciones. Todo lo anterior redundando en perjuicio de los ingresos público porque su incremento respecto a 2019 se había planeado basado en mayores ingresos petroleros, impuestos y deuda. De tal manera que del total de los ingresos públicos los impuestos representaban 57.4%; los ingresos por venta de bienes y servicios 17.5% e ingresos derivados de financiamiento (deuda) 9.6%; los tres rubros mencionados significaban en total 84.5% de los ingresos públicos que se habían previsto para 2020.

Los impuestos con mayor capacidad recaudatoria son el Impuesto sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y los Impuestos Especiales a la Producción y Servicios (IEPS). De acuerdo con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en abril presentaron una disminución del 16.9%.

El otro rubro que conforma las finanzas públicas es el gasto, según cifras del Presupuesto de Egresos de la Federación 2020, se propone un incremento moderado con respecto al año anterior de 0.8%, representando el 23.2% del PIB. Es conveniente destacar que se tenía prevista una reasignación del gasto, lo cual se observa en la clasificación administrativa. Se reduce en términos absolutos los recursos destinados a la Presidencia de la República, a las secretarías de turismo y economía, así también disminuyen el ritmo de crecimiento de la deuda y el Programa de Apoyo a Deudores de la Banca, entre otros. Las Secretarías que tendrán un incremento en sus presupuestos son las de Bienestar, Educación y Energía.

Desde el punto de vista de la clasificación funcional del gasto, es importante subrayar que el gasto destinado al desarrollo social significaba el 45.9% del gasto neto total del gobierno federal.

## 2. Después de la pandemia

### *Problemática a nivel nacional*

Como se observa en la sección anterior, la pandemia del COVID-19 llega al país en un momento crítico, pues en 2019 la economía se contrajo; la recaudación de ingresos a la baja debido a la menor actividad económica, la evasión fiscal, la caída de los precios internacionales de las materias primas, la reducción de aranceles por la apertura comercial, reducción de impuestos en las zonas fronterizas (CEPALA, 2020). Además, se presentan fuertes recortes al gasto público y un manejo de la deuda muy cauteloso. En fin con serias limitaciones presupuestarias y una capacidad muy limitada de política fiscal.

Por lo que corresponde específicamente al sector salud, Lomelí (Lomelí, 2020) lo caracteriza de la siguiente manera:

- Falta de articulación entre instituciones y programas;
- Deficiente y desigual cobertura;
- Recursos presupuestales exiguos;
- Presupuestos desequilibrados entre los subsistemas;
- Utilización deficiente de la infraestructura hospitalaria;
- A nivel nacional una distribución desigual de la infraestructura de salud.

Como consecuencia de la pandemia de COVID-19 la situación empeora. La contracción de la economía muy probablemente se profundizará. Se pronostica que este será el choque externo más profundo que haya tenido la economía mundial desde la Gran Depresión del siglo pasado. En el caso de México, las proyecciones de contracción de la actividad económica son inciertas y varían mucho, según la CEPAL será de -6.5% CEPALA, (2020), según el Banco Mundial la contracción será de -7.5% (WBG, 2020). En la proyección de junio del Fondo Monetario Internacional (FMI) la caída será de -10.5. Es conveniente tener en cuenta que la duración del fenómeno es incierta y por lo tanto los costos sociales y económicos son también inciertos (PNUD, 2020).

El nivel de crecimiento de una economía es importante por su efecto directo en los empleos. En la medida en que una economía no crezca, la pérdida de empleos será muy grande, seguramente aumentará la tasa de informalidad, se incrementará el trabajo por cuenta propia, el sistema de salud será afectado por la mayor demanda tanto de servicios hospitalarios como por licencias por enfermedad. Esto se traduce en menores ingresos de los hogares con impacto en el consumo, ahorro y acceso al crédito. (PNUD, 2020). Lo anterior derivará en un incremento de la población en situación de pobreza.

Cuadro 2 Proyección de la población en situación de pobreza en 2020, sin considerar el efecto de las medidas anunciadas para mitigar el impacto del COVID-19

	2019	2020		
	Nivel	Escenario bajo	Escenario medio	Escenario alto
Uruguay	2.9	4.2	4.8	5.7
Chile	9.8	11.9	12.7	13.7
Perú	16.5	18.5	19.1	20.1
Costa Rica	16.0	17.7	18.4	19.1
Paraguay	19.4	19.8	20.3	21.1
Brasil	19.4	23.0	24.3	25.4
México	41.9	46.7	47.8	48.9
Argentina	26.7	32.5	33.6	35.3

Fuente: Tomado de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) (CEPALb, 2020).

Proyecciones preliminares basadas en supuestos de impacto sobre el empleo y los ingresos laborales para los distintos sectores productivos. Los tres escenarios se diferencian según la variación del ingreso medio de los hogares sea menor a la variación del PIB (escenario bajo), igual (escenario medio) o mayor (escenario alto).

Como se observa en el cuadro 2 desde antes de la pandemia ya teníamos un nivel muy alto de población en situación de pobreza. A consecuencia de la pandemia del COVID-19 aumentará en todos los países; sin embargo, resalta la mayor vulnerabilidad de las tres economías mayores de Latinoamérica: Brasil, México y Argentina. ¿Cuál es la situación que afecta a la economía mexicana?

México: factores que influyen en la vulnerabilidad

Las causas de la vulnerabilidad de la economía mexicana son muy diversas, entre ellas destacan (WBG, 2020):

1. Como se mencionó anteriormente, en 2019 se registró una fuerte contracción de la economía.
2. La economía es muy abierta al comercio exterior. La caída tanto de las exportaciones petroleras y en el precio del petróleo como de las exportaciones no petroleras (el sector manufacturero está muy vinculado con el exterior, las cadenas valor se han interrumpido desde febrero y en junio todavía no se han restablecido). Más la caída del turismo internacional y de las remesas de los mexicanos en el exterior.
3. México no determina precios y tarifa internacionales de bienes y servicios. Un precio del petróleo casi igual al costo de producirlo afecta a las finanzas públicas.
4. También es una economía muy abierta a los flujos de capital. En los últimos tres meses se ha registrado una salida de dólares del mercado de deuda por 13,930 millones de dólares.
5. En México el sector informal es muy numeroso, integrado por trabajadores y pequeñas empresas, no aportan al fisco y no tienen acceso a los beneficios gubernamentales, ni al sistema financiero, padecen servicios deficientes de salud pública, escasos recursos médicos y débiles redes de seguridad social. Estas vulnerabilidades han sido amplificadas por la crisis económica causada por el COVID-19 cuyo impacto adverso en los hogares de bajos ingresos es particularmente agudo. (WBG, 2020).
6. Desconfianza de los inversionistas privados porque consideran que las medidas de política económica implementadas hasta ahora les perjudicarán, disminuyendo la tasa de ganancias que solían obtener.
7. La falta de inversión privada también se ve acrecentada por la alta probabilidad de un recorte de la nota crediticia soberana por parte de las agencias calificadoras.
8. A nivel subnacional, según el Reporte de Estabilidad Financiera del Banco de México, numerosas empresas sobre todo las de turismo, recreación, venta minorista sin alimentos, entre otros, tienen serios problemas para pagar los créditos bancarios. Por lo pronto las entidades federativas, que más podrían deteriorar la

cartera de crédito bancario empresarial son Quintana Roo, Morelos, Sinaloa, San Luis Potosí, Guerrero, Tabasco, Nayarit y Oaxaca. Situación que tarde o temprano tendrá afectaciones muy negativas a nivel nacional; las insolvencias son un riesgo muy relevante.

## Conclusiones y recomendaciones

### Conclusiones

La pregunta aún no resuelta hasta ahora es ¿cuándo será seguro abrir la economía? Pues si no hay las medidas de salud pública adecuadas, se corre un riesgo muy alto de que se prolongue el confinamiento y la epidemia resurja. Debido a que la enfermedad se ha expandido a casi todo el mundo, consecuentemente las reaperturas de las economías serán muy lentas, la reactivación será hasta que sus socios comerciales también se hayan recuperado.

Para restaurar la economía es urgente que se controle la pandemia, en caso contrario, su efecto económico para los países pobres y de ingresos medios será muy grave, lo cual puede causar una crisis financiera, pues es muy alto el riesgo de que no puedan pagar su deuda externa o de que se enfrenten a una desestabilización financiera. Así, a la crisis de salud pública, se añadiría una crisis financiera, dando lugar a una profunda depresión mundial. Como señala De Sousa (2020) para los países pobres, la crisis significa indigencia. Para los países ricos, significa dolor.

El impacto sin precedentes de la pandemia en México desafortunadamente tendrá costes humanos, sociales y económicos muy altos. La crisis está afectando duramente en todos los aspectos del desarrollo humano, debido a la contracción de la actividad económica y directamente a la salud, educación y el empleo (UN, 2020).

Sin duda el balance fiscal se deteriorará en 2020 debido a una combinación de menores ingresos públicos por la baja en las exportaciones y de la recaudación impositiva, las mayores necesidades de gasto y mayores costos de endeudamiento, haciendo que el nivel de deuda se incremente. Para paliar las consecuencias de la pandemia COVID-19

se requiere una enorme cantidad de recursos que obviamente no están contemplados en el Presupuesto de Egresos 2020. Por lo que resulta de enorme importancia la política macroeconómica que se aplique.

Lo deseable es transformar la crisis en oportunidad, probablemente es el momento de eliminar los obstáculos que han frenado al país, por lo menos durante los últimos 40 años.

### Propuesta

En diversos países y desde diferentes sectores e instituciones se han generado una gran cantidad de propuestas para afrontar una enfermedad cuyo origen y cura aún se desconocen pero que está causando grandes estragos a nivel mundial (PNUD, 2020). Así, para las Naciones Unidas la respuesta debe enfocarse a:

1. Buscar la equidad para los países, comunidades y grupos cuyas capacidades han sido más afectadas y así evitar un efecto negativo en el desarrollo humano
2. Desarrollar las capacidades de largo plazo de las personas, que permitan enfrentar con éxito futuros shocks.
3. Dado que la crisis tiene muchas dimensiones interconectadas: salud, aspectos económicos y sociales es conveniente abordar el problema de una manera multidimensional.
4. Protección a los trabajadores y las empresas, para evitar la pérdida de empleos y reducción de los ingresos.
5. Los lugares de trabajo que sean seguros y se respeten los derechos de los grupos vulnerables.
6. Que la recuperación sea inclusiva, ecológica y sostenible.

Según (WEF, 2020) a pesar de las perspectivas sombrías de la pandemia, puede dar lugar a una revaluación del trabajo esencial y de los servicios públicos indispensables como la salud, educación. Además, ofrece la posibilidad de crear sociedades más inclusivas. Desde el punto de vista ambiental es deseable la implementación de programas de estímulos “verdes” con el objetivo de cambiar el modo en que operan la economía y las industrias, especialmente porque el cambio del comportamiento social puede estimular un consu-

mo más sostenible y diferentes hábitos de movilidad. La oportunidad para las empresas es acelerar una transformación hacia modelos más sostenibles y digitales.

En los países pobres una gran cantidad de la población económicamente activa trabaja en la informalidad, no tienen prestaciones sociales ni pensión, razón por la cual son los que más les afecta una recesión, resultando indispensable la intervención estatal. En consecuencia, de acuerdo con (WBG, 2020). Para el sector informal se requiere:

1. expandir la protección social y programas de asistencia social, ayuda alimenticia, transferencias. Diferimiento del pago de rentas o exención de facturas de agua, luz;
2. Utilizar plataformas flexibles para que las transferencias lleguen al sector informal;
3. Facilitar el acceso al sistema financiero a las empresas informales;
4. Considerar programas no dirigidos e incondicionales

Por su parte, la CEPALA (2020) es necesario apoyar a las poblaciones vulnerables, puede ser por medio de transferencias directas en efectivo a los más pobres; prestaciones por desempleo, autoempleo; créditos sin intereses a las *mipymes* para el pago de salarios; posponer el pago de hipotecas, alquileres, pagos de agua y de luz a personas de bajos ingresos durante el tiempo que dure la pandemia.

En cuanto a política fiscal se necesita una revisión de las leyes de responsabilidad y de las reglas fiscales que privilegian el equilibrio fiscal sobre las políticas anticíclicas y además se requiere que las agencias calificadoras consideren que, si no toman en cuenta en sus metodologías de evaluación que la situación actual es temporal, sus calificaciones negativas pueden profundizar aún más la crisis (CEPALA, 2020). Así mismo para (PNUD, 2020) será necesario ampliar los programas de protección social para las familias de bajos ingresos.

Para Piketti (Thomas, 2020) la crisis de la pandemia debe acelerar la adopción de un modelo de desarrollo más equitativo y sustentable. Para ello el sector público debe ju-

gar un rol esencial en la restauración del crecimiento y el empleo. Se requiere inversión en nuevos sectores (salud, innovación y medio ambiente) y reducir de manera gradual y duradera las actividades generadoras de carbono. Lo anterior significa que se deben crear empleos en hospitales, escuelas, universidades, construcción de edificios ecológicos, servicios comunitarios. Este autor propone una economía verde y social.

El gasto en salud debe ser prioritario, la aparición del COVID-19 está dando lugar a nuevos padecimientos que demandan el fortalecimiento del sector salud, tanto en el ámbito de la investigación como de la prevención y atención de los enfermos. (Lomelí, 2020).

Para autores como Esquivel (2020) la respuesta óptima de política económica debería ser evitar el cierre permanente de empresas para que haya suficiente producción de bienes y servicios y además se evita el despido de trabajadores con lo que no se reducirían sus ingresos y de este modo se restablecería el flujo económico de oferta y demanda.

Como se observa, hay muchas coincidencias en cuanto a ¿qué hacer? En este terreno las propuestas son numerosas; sin embargo, poco se ha dicho respecto a ¿cómo financiar el gasto? Cuestión clave sobre todo en la situación actual de bajos precios del petróleo, contracción de la economía y de requerimientos de recursos muy grandes para garantizar la atención médica y el suministro de medicinas. Sin duda habrá una gran presión a las finanzas públicas que seguramente requerirá de la modificación del marco tributario, ya que se ha demostrado que los recortes presupuestales y la política de austeridad no ha sido suficiente para crecer al 4% como se proyectó en el PND, ni tampoco el combate a la corrupción ni a las prácticas de evasión y elusión por parte de grandes empresas.

La respuesta está en una reforma tributaria progresiva. Para enfrentar la crisis actual en diversos países se ha planteado la necesidad de recurrir a la política impositiva antes que al endeudamiento, pues en este caso se trata de recursos que tarde o temprano hay que devolverlos en montos incrementados por los intereses. Los que están a favor de esta medida proponen la creación de un impuesto cuyo nombre podría ser: Impuesto solidario; impuesto de solidaridad de coronavirus; tasa de reconstrucción; tasa COVID



(en este caso sería un impuesto progresivo durante 2020 y 2021); o bien, también se propone la creación de un impuesto a la propiedad; impuesto al patrimonio; impuesto a la fortuna. Todos estos casos se basan en el deseo de lograr un “reparto solidario del costo de la crisis”. Quienes se oponen al incremento de impuestos aducen que dañan la inversión, el empleo y que provocarían fuga de capitales.

Sin duda, a pesar de las dificultades que podrían presentarse la solución viable es crear sistemas tributarios progresivos, que incrementen la recaudación del impuesto sobre la renta, que graven al patrimonio personal y que cobren impuestos a sectores que hasta ahora no contribuyen al gasto público como la economía digital y los que dañan al medio ambiente.

### Referencias bibliográficas

BÁRCENA, A. (2020). *Los Efectos Económicos y Sociales del COVID-19 en América Latina y el Caribe*.

Chile, CEPAL.

CASAR, J. (2020). *Contumacia en la política macroeconómica*. En R. Cordera y E. Provencio (Eds.),

*Cambiar el rumbo: el desarrollo tras la pandemia* (pp. 124-127).

México: Universidad Nacional Autónoma de México.

CCSA. (2020). *How COVID-19 is changing the world: a statistical perspective*.

Estados Unidos, Committee for the Coordination of Statistical Activities, UNCTAD.

CEPALA. (2020). *Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus* (COVID-19). Chile, CEPAL.

CEPALb. (2020). *El desafío social en tiempos del COVID-19*, Informe especial. Chile, CEPAL.

DANI, RODRIK (2020). *Esta crisis nos enseña que nuestras prioridades estaban equivocadas*.

Entrevista Periódico *El País*, 17 de junio 2020.

En <https://www.revoproprosper.org/2020/06/17/> Consultado el 20 de junio de 2020.

DE SOUSA, B. (2020). *La cruel pedagogía del virus*. Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

ESQUIVEL, G. (2020). *Pandemia, confinamiento y crisis: ¿Qué hacer para reducir los costos económicos y sociales?* En R. Cordera y E. Provencio (Eds.), *Cambiar el rumbo: el desarrollo tras la pandemia* (pp. 134-141). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

GROPELLO, EMANUELA. *La educación en América latina enfrenta una crisis silenciosa, que con el tiempo se volverá estridente*. Washington, Banco Mundial.

LOMELÍ, L. (2020). *Retos para garantizar el derecho a la salud*. En R. Cordera y E. Provencio (Eds.),

*Cambiar el rumbo: El desarrollo tras la pandemia* (pp. 94-101). México: UNAM.

PIKETTY T. (2020). *The age of green money*. Le blog de thomas Piketty,

En <https://www.lemonde.fr/blog/piketty/2020/05/> consultado el 30 de mayo de 2020.

PNUD (2020). *Panorama socioeconómico. Desafíos de desarrollo ante la COVID-19 en México*. México,

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

STIGLITZ, J. (2020). *El nobel de Economía aboga por un mejor indicador que el PIB* Revista *Expansión*,

junio 2020. En [https://expansion.mx/economia/2020/06/19/nobel-economia-joseph-stiglitz-](https://expansion.mx/economia/2020/06/19/nobel-economia-joseph-stiglitz-aboga-mejor-indicador-pib)

*aboga-mejor-indicador-pib* Consultado el 16 de junio de 2020.

TELLO, C. (2020). *Sobre las consecuencias e implicaciones de la pandemia* En R. Cordera y E. Provencio

(Eds.), *Cambiar el rumbo: el desarrollo tras la pandemia* (pp. 163-167). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

UN. (2020). *COVID-19 and Human Development: Assessing the Crisis, Envisioning the Recovery*.

Estados Unidos, Empowered lives. Resilient nations. United Nations.

WBG. (2020). *Global Economic Prospects. Flagship Report*. Estados Unidos, World Bank Group.

WEF. (2020). *COVID-19 Risks Outlook: A Preliminary Mapping and its Implications*. Suiza, World Economic Forum.

#### 4. LOS SPOTS COMO ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN POLÍTICA: USO DE MENSAJES DE DESPRESTIGIO EN PUBLICIDAD OFICIAL. EL CASO DE LAS ELECCIONES 2022 EN TAMAULIPAS

*Mirna Leticia Santoyo Caamal*

##### **Introducción.**

EL COMPORTAMIENTO DEMOCRÁTICO DEL MUNDO entró en un proceso de escrutinio exhaustivo durante los procesos electorales, permitiendo visualizar de manera más directa los ejercicios y actividades que realizan las instituciones políticas para acceder y ejercer el poder, fenómenos que constituyen objeto de estudio en distintos campos y disciplinas *inter, trans* y *multidisciplinar*; sin embargo, las estrategias de comunicación política, ejercen prácticas de discusión y debate en los procesos electorales, entre ellos, los modelos estratégicos emergentes, que no siempre son los más idóneos, adecuados o éticos; Zorrilla (2018) pone de manifiesto que las reformas del 2007 los mecanismos del modelo de comunicación política implementados en el sistema de comunicación político-electoral, no garantizan un acceso en condiciones de equidad a los medios de comunicación, si tomamos en cuenta que éstos se convirtieron en la columna vertebral de las campañas políticas a partir de la reforma electoral (Sánchez-Cano, 2007), a ello, Valdés-Vega (2015) deja como reflexión que el negativo fenómeno de la *espotización* y la ausencia de leyes secundarias para la regulación de las reformas electorales del 2007 y 2014, afectan la vida democrática en México.

Existe una creciente preocupación por el constante “golpeteo” electoral (Borunda, 2020) o publicidad política de ataque (Díaz y Alva, 2016) utilizadas de manera sistemática por los gabinetes de comunicación a lo cual se le ha denominado “guerra sucia” (Ramírez, 2018), campañas negativas (Crespo et ál., 2008, cita a García, 2005; Durán, 2010; Pérez-Dámazo, 2014; Elías-Sánchez, 2015), campañas de desprestigio (Lombana, 2020), campañas negras (Valdés-Vega, 2015), propaganda encubierta (Esteinou, 2022) o propaganda negra (Gilas, 2014), lo cual ha puesto en escrutinio público el uso estratégico de la negatividad en las campañas (Díaz et ál., 2016) como estrategias de la comunicación política en los procesos electorales, cuya intervención para limitarlas se limita exclusivamente al aspecto legal y deja fuera del escrutinio el impacto social, económico, político, ético y moral de los mensajes de desprestigio que se usan en los spots oficiales.

La utilización de las estrategias negativas en las campañas electorales no es una práctica nueva, Elías-Sánchez (2015: 51- 52) cuenta que los federalistas difundieron que Thomas Jefferson tenía varias amantes esclavas durante la campaña a la Presidencia a Estados Unidos en el año de 1800, incluso, aseguraron que con una de ellas tenía un hijo; en 1828, el candidato Andrew Jackson, fue tachado públicamente por sus adversarios de inculto, analfabeto y carente de experiencia. El efecto de la negatividad tiene una razón psicológica, debido a que la información que produce más impacto es la negativa (Crespo et ál., 2008, cita a García, 2005: 210), además estimula la emotividad hacia esos sentimientos (Díaz et ál., cita a Aguilar, 2013). Es tan relevante que, en hechos más recientes Biden llamó a Trump “mentiroso”, “payaso” y “el peor presidente de la historia”, así como también se evidenció el ataque coordinado en *Twitter* en cuentas *hackeadas* de Obama, Biden, Elton Musk, Bill Gates y *Apple* (Archiniegas, 2020); el “debate de la ira” se consideró en la opinión pública como el más caótico en la historia reciente de los Estados Unidos, pero no fueron constitutivos de calumnia, debido a que forman parte de los derechos humanos. Esta investigación, describe y documenta el uso de las campañas negativas para evidenciar el crecimiento de estas prácticas como estrategias de comunicación política; los spots o promocionales institucionales, también denomina publicidad política de ataque (Díaz et ál., 2016); los contenidos de los promocionales publicitarios a través de los spots pautados por el INE son responsabilidad de los partidos políticos en pleno

uso de sus libertades garantizadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (2022), la Ley General de Partidos Políticos (2022), la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) que le antecede; Zorrilla (2014) hace referencia a que ningún proceso electoral se da en las mismas condiciones, no solo cambian los actores políticos, sino también en contexto y las reglas del juego en cada contienda. No obstante, además de los límites legales, existen compromisos éticos que deben regir el pleno respeto entre partidos políticos, candidatos y sociedad para garantizar el desarrollo democrático.

En sus objetivos se plantea analizar el uso de los mensajes de desprestigio en las campañas electorales, para ello, se han trazado actividades específicas como la gestión y recopilación de los spots elaborados en la campaña de las elecciones 2022 a gobernador de Tamaulipas para examinarlos con enfoque desde la semiótica, en virtud que el uso de los mensajes de desprestigio en la publicidad oficial se convierte en una herramienta de campañas negativas en contra de un candidato o un partido político forma parte de la estrategia de comunicación política.

La finalidad de evidenciar su existencia mediante una exhaustiva revisión empírica los spots oficiales, a través del repositorio documental del INE y determinar el número de quejas y denuncias presentadas en este periodo electoral; se toma como muestra cuatro spots, dadas las implicaciones que superan el ámbito legal y que impacta la vida social, económica y política, y por consiguiente la democracia ante la ausencia de instrumentos que permitan evaluar los contenidos, el uso del lenguaje, la intencionalidad y la forma en que éstos mensajes comunican y lo que comunican a los electores.

El interés de este trabajo se basa en percepciones sociales, producidos por el uso de mensajes de desprestigio en la publicidad oficial, que es una práctica común y que, a pesar de las limitaciones legales, son recurrentes como estrategia de comunicación política en los procesos electorales y que aún y cuando se han tomado medidas para frenar estas malas prácticas Zorrilla (2014) opina que a pesar de que la reforma electoral de

2007 – 2009 generó un replanteamiento sustancial en la relación de fuerzas políticas y medios de comunicación, no se logró una mejora en la forma de comunicación con la sociedad, por lo que la saturación de los spots y mensajes negativos, pueden dar lugar al abstencionismo, teniendo repercusiones para la democracia. La historia en el uso de los mensajes de desprestigio como herramienta para atacar, descalificar, demeritar, desprestigiar y derrotar a un adversario. Elías-Sánchez (2015) expone que tiene sus antecedentes en Estados Unidos allá por 1800; pero, más atrás, los textos de Tsun Tzu en el siglo V A. C. con el texto *El arte de la guerra*, Valdez-Zepeda (2019) o Von Clausewitz, Maquiavelo ya tenía implícita en el término campaña electoral la connotación de tipo militar, por lo que Durán y Santiago (Elías-Sánchez, 2015, cita 2010: 391; Valdez-Zepeda, 2019) afirman que el conflicto político está pensado para una guerra cuya finalidad es eliminar o someter al enemigo; desde su origen oriental las campañas electorales han adoptado principios estratégicos de las confrontaciones bélicas en donde “la mejor estrategia consiste en atacar la estrategia de los adversarios” (Valdez-Zepeda, 2019). No obstante, el uso de la propaganda como herramienta de comunicación política nació durante la Primera Guerra Mundial cuando los gobiernos involucrados combinaron de manera organizada diversas técnicas para promover la participación activa o pasiva en la guerra (Pérez-Dámazo, 2014: 90, cita a Sánchez, 2008). El uso de las estrategias de comunicación política en las campañas electorales no solo se ha sofisticado, sino que, a lo largo de los años, en cada elección potencia sus estrategias.

En México, se sitúa el creciente uso de la publicidad política en la década de 90 (Díaz, et ál. 2016, cita a Lozano, 2006), mientras que el comienzo de las campañas negativas está directamente relacionada con el inicio de elecciones competitivas, - una década antes- se introdujo como herramienta publicitaria alrededor de los 80, siendo la radio y la televisión de mayor protagonismo (González-Tule, 2006); Pérez- Dámazo (2014) señala el uso de los sondeos de opinión y los spots de radio y televisión son el antecedente más visible en la elección presidencial de 1988; a partir de ahí, surgen nueva información y evidencia de la “forma de hacer campaña” de los candidatos que pasaron de las estrategias locales y de contacto (Díaz et ál., 2016) en mítines y eventos a las estrategias del marketing político, con bastante práctica y resultados en el resto del mundo, a lo que

reconocen como la fase de la pre-moderna de profesionalización, que se mantuvo por 30 años y entran a una fase híbrida combinando las tácticas y estrategias tradicionales y profesionales, pero pasada la primera década del 2000 los candidatos y partidos políticos empiezan la fase profesional con el sofisticado uso de métodos de comunicación planeado con consultores políticos, expertos en marketing político y manejo de medios, intensificando su presencia en televisión, radio y redes sociales. Zorrilla (2017) refiere como antecedente las elecciones del 2006, en donde el gasto de los partidos políticos en radio y televisión alcanzó los mil 900 millones de pesos, equivalente al 95 por ciento del financiamiento público para campañas.

En las elecciones presidenciales de 2006 el ingreso de propaganda pagada por el sector empresarial, fue definitorio para las reformas electorales de 2008, Unzueta (2014) considera que hubo una campaña negra organizada por el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y algunos otros empresarios del *Centro de Liderazgo y Desarrollo Humano A.C.*, usando el miedo en la propaganda política como estrategia negativa de ataque; se analizaron los spots de televisión de 30 segundos gestionados por los empresarios de manera directa en las televisoras nacionales, conclusiones reveladoras en el uso sonoro y de imágenes para impactar, persuadir y manipular la opinión pública en periodo electoral.

También en las elecciones de 2015, en la elección federal intermedia, Díaz, et ál. (2016) estudian la organización de las campañas, estrategias y canales utilizados por los partidos políticos; el papel de la publicidad política de ataque en televisión resultó crucial y contundente, a pesar de las prohibiciones legislativas en materia electoral. Los resultados explican la forma en cómo redundó en el uso de spots negativos y de ataque en las estrategias de los partidos políticos, por lo que las conclusiones señalan que las reformas electorales del 2008, no disminuyó la brecha de desigualdad entre partidos grandes y chicos en la repartición y distribución de los tiempos oficiales en radio y televisión para el acceso a radio y televisión y tampoco garantizó la disminución de campañas negativas, más bien, otorgó mayores herramientas a los partidos políticos para el uso de mensajes negativos, tiempos oficiales (Díaz, et. al, 2016).

Las elecciones locales en Tamaulipas no estuvieron alejadas del escenario nacional en el uso de los mensajes de desprestigio en las campañas electorales 2021 – 2022, pero fueron atípicas por el reducido margen de las preferencias, así como en el uso y abuso cometido por los candidatos en el ejercicio de su libertad de expresión en la producción de *spots* promocionales, difundidos en los tiempos oficiales que distribuye el INE. Es por ello por lo que se analiza con enfoque semiótico cuatro mensajes de radio y televisión pautados por la autoridad electoral (INE), en la elección de gobernador de Tamaulipas. Fueron solo tres candidatos, dos de ellos participaron en coalición y uno fue unipartidista:

- César Augusto Verástegui Ostos. Coalición *Va por Tamaulipas* integrado por el *Partido Acción Nacional* (PAN), el *Partido Revolucionario Institucional* (PRI) y el *Partido de la Revolución Democrática* (PRD).
- Américo Villarreal Anaya. Coalición *Juntos haremos historia*, integrado por el *Partido Movimiento de Regeneración Nacional* (MORENA), el *Partido Verde Ecologista Mexicano* (PVEM) y el *Partido del Trabajo* (PT).
- Arturo Díez Gutiérrez, del *Partido Movimiento Ciudadano* (MC).

#### **La publicidad oficial en tiempos electorales a través de spots en radio y televisión**

A pesar de que los mensajes de desprestigio han sido una constante a lo largo de los procesos electorales y competencias políticas, este estudio se enfoca exclusivamente en la categoría de publicidad oficial, es decir, el uso de los mensajes en los spots de radio y televisión aprobados por el Consejo General del INE en los procesos electorales.

El uso de los *spots* en radio y televisión ha sufrido varios cambios en su concepción como herramienta de difusión política, no solo en sus formatos, tiempos, sino hasta en la construcción de los contenidos, como consecuencia del resultado e impacto que éstos han tenido en los procesos electorales; fueron las elecciones del 2006 las que marcaron el punto de quiebra (Castañeda y Coutiño, 2016: 114). Pérez-Dámazo (2014: 88) confirma que las evidencias empíricas revelan que en las elecciones presidenciales del 2000 la aplicación de campañas negativas se centraron a críticas en contra del partido oficial –el PRI en ese momento–, pero en el 2006 prácticamente se instaló el uso del spot negativo en televisión, ese año, fue fundamental para realizar

cambios urgentes en materia electoral, pues a decir de Valdés–Zurita (2010) México fue partícipe de las elecciones presidenciales más competidas en la historia, y por consiguiente ampliamente cuestionadas por la existencia de “lagunas” con respecto al uso de los medios electrónicos por parte de los partidos políticos y sus contendientes, cargadas de campañas negras, con calumnias y descalificaciones, con el único afán de alcanzar el mayor número de votos, entre los principales partidos contendientes.

Espino (2007) insiste en que prácticamente todas las campañas políticas desde que se profesionalizaron suelen organizarse desde una estrategia de *marketing*; puesto que antes de 1986 los partidos políticos eran responsables de comprar tiempos para su promoción en radio y televisión, Gilas (2014) describe que en la organización administrativos y jurisdiccionales el marco jurídico en materia electoral ha sufrido constantes cambios con la finalidad de asegurar procesos más equitativos, entre los aspectos más afectados con las reformas ha sido el renglón de la comunicación política, principalmente los enfocados en lo concerniente a los recursos que disponen los partidos políticos (financiamiento) y su fiscalización, así como las restricciones impuestas en los últimos años en materia de acceso a los medios de comunicación.

La influencia de las televisoras crecieron exponencialmente, porque como explica Valdés–Zurita (2010) los partidos políticos basaron sus estrategias de campaña en los spots, siendo el resultado de la contienda presidencia con estrecho margen de 0.56 por ciento, que fue impugnado por el candidato perdedor, ya que se consideró que había un “empate técnico”, pero que al ser revisado y dictaminado por el máximo órgano electoral en México, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se promulgó al candidato del poder ejecutivo –Felipe Calderón Hinojosa– como Presidente (Valdés–Zurita, 2010), lo cual motivó la reforma electoral 2007 – 2008, dadas las condiciones Valdés–Zurita, plantea que la polarización del escenario político y la ciudadanía consecuencia de un modelo de comunicación política que acarreó falta de equidad en tiempos de radio y televisión mediante la compra de espacios publicitarios, sin ninguna regulación, ni limitante.



Cuadro 1. Evolución de la propaganda en cada proceso electoral

Año	Suceso electoral	Características de la propaganda electoral
2000	Participan Vicente Fox Quesada por la coalición <i>Alianza por el cambio</i> (PAN-PAVEM); Francisco Labastida Ochoa, por el PRI; Cuauhtémoc Cárdenas coalición <i>Alianza por México</i> (PRD-PT-PSN); Gilberto Rincón Gallardo por el <i>Partido Democracia Social</i> ; Manuel Camacho Solís, <i>Partido de Centro Democrático</i> y Porfirio Muñoz Ledo por el PARM	La efervescencia por la presidencia de la República propicio una gran participación de los partidos políticos con seis candidatos. En este escenario se presentaron descalificaciones, críticas y algunas agresiones entre candidatos y partidos políticos.
2006	Elecciones presidenciales. Candidatos: PAN, Felipe Calderón Hinojosa; PRI y, PVEM, Roberto Madrazo Pintado; PRD, PT y <i>Partido Convergencia</i> , Andrés Manuel López Obrador; <i>Partido Alternativa Socialdemócrata</i> y <i>Campesina</i> , Patricia Mercado y PANAL, Roberto Campa Ciprián	Ante la falta de lineamientos y regulación en materia de propaganda electoral, la intervención de la iniciativa privada y la difusión de mensajes de desprestigio, calumniosos, se visibilizaron con intensidad. Las reformas electorales de 2007-2008 prohibió la compra de espacios en radio y televisión a partidos políticos, candidatos y terceros. Se determina que el INE es la única autoridad que puede distribuir el tiempo de estado. Inicia el periodo de la <i>spotización</i> como instrumento de comunicación política
2012	Solo participaron cuatro candidatos a la presidencia de la República: Josefina Vázquez Mota, Enrique Peña Nieto, Andrés Manuel López Obrador y Gabriel Cuadri	Las recientes reformas volvieron más complejas y el nuevo esquema en la distribución de la publicidad oficial. En estas elecciones se difundieron 44 millones de <i>spots</i> de 30 segundos que causaron hartazgo, por la saturación “excesiva” para la audiencia, según estudios de la UNAM y el IBOPE. Las autoridades electorales no pudieron evitar la inequidad en la publicidad.

Año	Suceso electoral	Características de la propaganda electoral
2015	Elecciones intermedias	
2018	Contienda electoral para elegir Presidente de la República, diputados federales y Senadores. Nueve gobernadores, diputados locales y Ayuntamientos.	El INE concede a los candidatos a la Presidencia de la República la transmisión de 23 millones de <i>spots</i> , que se difundieron en un periodo de 90 días.
2022	Elecciones en seis estados: Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas. Las campañas electorales de estas elecciones intermedias iniciaron el 12 de septiembre de 2021. Se estimó la votación de 11.7 millones de ciudadanos.	Los <i>spots</i> publicitarios tanto nacionales como en los estados donde había elecciones reflejaron el desarrollo y seguimiento de las prácticas de comunicación política basadas en el uso de mensajes de desprestigio y descalificación de los adversarios. El caso de Tamaulipas es inédito debido a que la publicidad oficial alcanzó niveles máximos sobre infundios, calumnias, difusión y ataques contra el honor.

Elaboración propia desde la información de diversos autores. Fuente: Valdés–Zurita, 2010; Aguirre, 2016; Saúl, 2013.

En sus aportaciones Castañeda y Coutiño (2016) revelan que tratándose de campañas electorales no importa a quien se descalifique, ni tampoco las consecuencias, siempre y cuando las campañas contra el adversario se ajusten a la normatividad; y es que ciertamente, pareciera que las autoridades electorales a quienes se les da el calificativo de “árbitros en las contiendas” parecieran no ver lo que pasa frente a sus ojos y que, es más, ellos mismos aprueban. Valdés Zurita (2010) argumenta que el Instituto Federal Electoral (IFE) no estaba facultado para impedir la intervención de los gobernantes y fue hasta la reforma electoral del 2007 cuando se legisló la propaganda en medios electrónicos de comunicación y el IFE se convirtió en la única autoridad que administra los tiempos de Estado en radio y televisión para destinarlo al ejercicio del derecho de los partidos



políticos y a las autoridades electorales, por lo que a partir de ahí, cambio la relación con los medios y se redefinió un nuevo modelo de comunicación política, pero en realidad fueron las reformas de 2008 – 2009 que se aplicarían en el 2012, cuando se establecieron las sanciones a petición de parte, por expresiones denigratorias, o difamatorias entre candidatos o partidos, pero también advierte que el IFE no limita la libertad de expresión ni ejerce censura previa sobre el contenido de los spots, únicamente se reciben los promocionales elaborados por los partidos políticos y verifica a través de una marca digital (*acoustic fingerprint*) para que sean transmitidos según la pauta aprobada por el propio órgano electoral; y es a petición de los ciudadanos o los partidos que analiza alguna conducta que haya vulnerado sus derechos o la legislación vigente, cuando interviene y resuelve las controversias.

**Las prácticas de la comunicación política en campañas electorales**

La ciencia política, es quizá, una de las ciencias más jóvenes reconocidas en el siglo xx, mientras que la comunicación política, lo es aún más, puesto que su desarrollo está ligada a los medios masivos de comunicación, especialmente la televisión en donde la comunicación, imagen, las relaciones públicas y la mercadotecnia, adquirieron mayor relevancia como disciplinas de estudio; no obstante, es casi imposible recibir información simultánea, veraz y oportuna de las más de 200 naciones del mundo; el conocimiento se limita a la agenda de los medios y sobre todo a los asuntos de interés colectivo más sobresaliente, en donde definitivamente, también la agenda política juega un papel preponderante, por lo que nuestra capacidad de comprensión de muchos de los temas políticos, electorales, democráticos, sociales, económicos, culturales y otros más, únicamente nos llegan mediadas, es decir, a través del ojo de la lente. IDEA (2006) reconoce la comunicación política como todas las actividades organizadas, dirigidas a transmitir un mensaje que permita llegar a los electores con el fin de influir sobre ellos, buscando persuadirlos, orientarlos, educarlos e informarlos.

En México, Córdova (2013) agrega que el modelo de comunicación política ha sido el resultado de un amplio proceso de cambios constitucionales, legales e institucionales, que si bien es cierto, ha sido un proceso de aciertos y desaciertos en las últimas cuatro

décadas de participación política se han ido construyendo las condiciones de equidad en la competencia política; Díaz, *et ál.* (2016) consideran el papel de los medios en la transición democrática en 1994 fue relevante, a partir de ahí, prácticamente la comunicación política experimentó el proceso de mediatización, fundamentalmente a través de la televisión que permanece caracterizado en la actualidad por un amplio sentido en la abundancia mediática, la ubicuidad, el alcance y la celeridad del mensaje político (Pareja, 2018), en donde los medios de comunicación forman parte de los actores con mayor capacidad de influencia en la vida pública de las sociedades modernas (Córdova, 2013).

Cada periodo electoral ha estado marcado por características trascendentales que han dejado huella en la transformación de las herramientas y principales mecanismos utilizados en el diseño de las campañas políticas – electorales y las estrategias de comunicación política, como se representa en el siguiente cuadro:

**Cuadro 2. Desarrollo y características de la comunicación política**

Periodo / Año	Características
1977	El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación se daba de manera limitada y sin mayores restricciones. Los candidatos presidenciales no tenían fuerte oposición. Se reconoce e institucionalizan legalmente los partidos de izquierda.
1986 -1990	El COFIPE establece reglas de acceso a la radio y la televisión. Se introduce al modelo de comunicación política otorgar a los partidos políticos 15 minutos mensuales de tiempo en medios audiovisuales y un programa conjunto transmitido dos veces al mes. Un avance significativo en el proceso democratizador en México fue la creación del Instituto Federal Electoral, que construyó una nueva relación entre partidos políticos, medios de comunicación y el estado mexicano.
1993	Se estableció la distribución de tiempo en radio y televisión a los partidos políticos: 30 % dividido de manera igualitaria y 70 % en forma proporcional a su fuerza electoral. El IFE se responsabilizaba del monitoreo de la cobertura publicitaria.

Periodo / Año	Características
1994	La transformación en la comunicación política hace más visible la crisis del régimen presidencialista. Se configura una sociedad más demandante con el régimen en el poder, que va perdiendo legitimidad, que es bien aprovechado por la oposición. En las elecciones se hizo más evidente la cercana relación entre políticos y comunicación. El IFE se ciudadanizó para alcanzar mayor independencia
1996	Se considera que a partir de este momento inicia un proceso democratizador en México, con reglas más claras y equitativas en la participación de los partidos políticos en la obtención del voto. Se autoriza la distribución de 250 horas en radio y 200 horas en televisión para la difusión en periodos electorales a Presidente, Diputados y Senadores; y en las intermedias 125 horas en radio y 100 horas en televisión, además de 10,000 promocionales en radio y TV. De 20 segundos en horarios de mayor audiencia. Se prohibió la compra de propaganda electoral por terceros. Inicia el ascenso en el uso de la mercadotecnia política ante la creciente competitividad electoral.
2002	Para garantizar mayor equidad en las contiendas electorales, se hicieron las primeras reformas en materia de equidad de género.
2005	Se legisló para incorporar el voto de los mexicanos residentes en el extranjero
2007 - 2008	Tras una serie de irregularidades impulsadas con el uso y diseño de estrategias de comunicación política en el proceso electoral federal del 2006, la reforma electoral permitió al Estado erigirse como administrador único de los tiempos públicos para la difusión de la publicidad electoral. En esta reforma electoral se prohibió la propaganda negativa. Hubo un cambio en el modelo de comunicación política y la apuesta por la <i>spotización</i> como principal herramienta de difusión en la comunicación política.
2009	Se introduce el modelo de comunicación política que resultó insuficiente. Los partidos políticos recurrieron a la publicidad disfrazada o encubierta, considerada por el TEPJF como propaganda ilegal. Actores políticos y medios de comunicación se hicieron acreedores a sanciones.

Periodo / Año	Características
2010 -2011	Ante las restricciones de la reforma electoral para comprar tiempo en radio y televisión para la promoción política, el uso de <i>internet</i> y las redes sociales se incrementó notablemente
2013 - 2014	La contratación de tiempo en medios de comunicación se constituyó como causa de nulidad en las elecciones. En 2014, el INE replanteó modificaciones electorales relativas a los modelos de comunicación política, entre éstos prohibiciones en la difusión de mensajes calumniosa y/o denigrante.
2018	En las elecciones concurrentes para elegir al presidente de la República, nueve gobernadores, senadores y diputados locales y federales, además de presidentes municipales, se autorizaron y distribuyeron millones de <i>spots</i> con alto contenido de mensajes malintencionados y la continuidad de la guerra sucia, a pesar de la prohibición de estas acciones.
2021 -2022	Seis estados de la República tienen elecciones, la disputa se dio en un escenario de máxima competitividad por el imparable triunfo de MORENA en gran parte del territorio nacional. El modelo de comunicación política recrudesció las campañas con mensajes de desprestigio.

Elaboración propia a partir de los datos de varios autores. Fuente: Espino, 2007; Valdés 2007; Valdés–Zurita, 2010; Córdova 2013; Gilas, 2014; Ramírez, 2018.

Puede considerar relativamente reciente el uso de estrategias de comunicación política en las campañas electores, la presencia de los primeros publicistas y mercadólogos se ubica a finales de los ochentas (Espino, 2007); el cuadro 1, se considera básicamente como una línea del tiempo en donde se resume la transformación de los modelos de comunicación política adaptando estrategias aplicadas en elecciones en otros países, a un modelo acorde al ambiente electoral en México, en donde indudablemente, la intervención, primero del Instituto Federal Electoral (IFE) que nace como respuesta a las exigencias ciudadanas de contar con una institución electoral imparcial (Valdés–Zurita, 2010), y más tarde en 2014, se transforma en el Instituto Nacional Electoral (INE), autoridad que ha sido crucial en la adopción de nuevas medidas en el campo de las relaciones entre partidos políticos, candidatos, medios de comunicación, sociedad y autoridades electorales, actores principales de la comunicación política.

### Entre lo legal y lo ético: campañas negativas y límites a la libertad de expresión

El principio de legalidad en materia electoral establece la obligación de que los partidos políticos, sus militantes y simpatizantes deben respetar las normas jurídicas, argumenta (Ramírez, 2018) y subraya que para ello, se cuenta con el Instituto Nacional Electoral, organismo público autónomo, con las atribuciones de regular, organizar y vigilar los procesos electores, ello está contemplado en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Art. 30, numeral 2), por la sencilla razón de que una autoridad debe garantizar que todos los actores políticos se apeguen a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, como lo marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 41, apartado A, base v; apartado C, base III).

De las prerrogativas y el acceso a medios de comunicación para uso permanente de la difusión de las actividades de proselitismo y publicidad electoral de los partidos políticos nacionales, en periodos de precampañas y campañas, sin embargo, los candidatos independientes solo gozarán de estos beneficios en las campañas:

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley (CPEUM. Art. 41. Párrafo reformado DOF 10-02-2014).

La Constitución concede a los partidos políticos con registro, el derecho de acceder a las herramientas e instrumentos de comunicación política basados en los tiempos de Estado, por lo que advierte:

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes (CPEUM, Párrafo reformado DOF 10-02-2014).

Por lo tanto, y de manera afirmativa, la Constitución garantiza el uso de 48 minutos diarios para la difusión de mensajes de los partidos políticos y autoridades electorales en tiempos de precampañas y campañas electorales y detalla como deberá distribuirse esta disposición en los medios de comunicación –radio y televisión–, por lo que ya con las últimas reformas de 2014 (CPEUM, Art. 41, reformado y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014) quedando de la siguiente manera:

- a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado. En el período comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezca la ley.
- b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;
- c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos y los candidatos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;
- d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas.

No obstante, existen argumentos jurídicos para garantizar principios constitucionales como la libertad de expresión, cuyo análisis y debate han sentado precedentes legales, argumentos que se toman como base en la revisión de las quejas y demandas interpuesta durante los procesos electorales, como lo indica la resolución ACQyD-INE-125-2022:

“Es importante no perder de vista que los artículos 6º y 7º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagran las libertades fundamentales de pensamiento y expresión, al igual que los artículos 13 de la Convención Ame-

ricana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevén que el ejercicio del derecho de libertad de expresión no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. Asimismo, prohíben toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso, que constituyan incitaciones a la violencia u otra forma de discriminación”.

Los fundamentos tienen precedentes en la tesis jurisprudencial 11/2008 en el rubro de “Libertad de expresión, su maximización en el contexto del debate público”, SUP–REP–89/2017; SUP–REP42/2018 y se integran algunas variantes como la revisión de la existencia de la calumnia soportado por el artículo 471 párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales coincidente con el análisis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad. Por lo que asegura que la libertad de expresión es la piedra angular de la democracia, por lo que se debe enfatizar la circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas. Sin embargo, un análisis con enfoque semiótico sobre el mismo tema parece tener aristas diferentes sobre los mismos objetos de estudio con implicaciones en lo social, ético y la cultura, no se puede ni debe limitar el estudio simplemente al Derecho, puesto que la facultad *inter, multi y transdisciplinar* del fenómeno de estudio, requieren de un mayor esfuerzo en su análisis ante la complejidad de la discusión y reflexiones, puesto que cabe la posibilidad que las quejas y denuncias no sean ilegales, es decir, que de acuerdo con el marco jurídico cumplen, pero existe otras implicaciones en donde la comunicación de los mensajes puede no ser las más apropiadas y se justifica el uso de un lenguaje abusivo, que aprovecha la falta de claridad del marco jurídico o la ausencia de jurisprudencia que le anteceda para hacer una evaluación más allá de lo legal, lo cual no significa que los mensajes no infieran insultos, ataques o sean denigrantes y ofensivos, que incurran en la descalificación, descrédito desprestigio o demeriten a las instituciones o personas, lo cual falta a la ética y a la moral, ante la incapacidad de un receptor de entender si el contenido de los spots son falsos o verdaderos, generando percepciones, emociones y sentimientos que rebasan las dimensiones del ámbito legal.

### **Análisis del uso de los spots de radio y televisión en las campañas a gobernador en Tamaulipas, periodo electoral 2021 – 2022**

En el análisis de los contenidos de los *spots* de los partidos políticos y candidatos utilizados en periodos electorales, es bastante limitada, pero los impactos de las campañas negativas han sido evaluados y suelen tener consecuencias en el abstencionismo, en las impresiones y la percepción social de la política y la democracia. Lozano (2021), asume que la también llamada *videopolítica* tiene como propósito captar votos; Unzueta (2014) le pone una etiqueta a la producción de mensajes que van ligados a las emociones para generar miedo al ligarse con fenómenos como la delincuencia, el comunismo y conceptos sociales que la sociedad rechaza.

Este trabajo de investigación tiene varias implicaciones teóricas y académica al hacer un análisis del discurso con un enfoque semiótico pretende, primero, determinar cómo ha sido el comportamiento de las autoridades electorales en la resolución de quejas y denuncias promovidas por una persona sobre spots difundidos con contenidos calumniosos. Se recurre a la calumnia con la presunción de configurar un acto delictivo, pero no se somete a discusión y evaluación los mensajes negativos, ofensivos, denigrantes e incluso que atacan de manera frontal la vida personal de sus adversarios con acusaciones sin fundamento ético o moral, que solo tienen como finalidad descalificar, demeritar o desprestigiar.

La revisión del repositorio documental de las quejas y denuncias del INE, presentadas durante el periodo electoral 2021 – 2022, presenta datos de la complejidad de las elecciones y, a pesar que el arranque formal de las elecciones en el estado de Tamaulipas fue el 12 de septiembre de 2021 y concluyó con la jornada electoral el 5 de junio de 2022, para este análisis el ejercicio se extendió del 22 de julio de 2021 al 19 de agosto de 2022; el punto de inicio de la revisión documental es el resultado de la Sesión Extraordinaria 66 con el código ODD-CQyD-INE-66-SEU-2021, cuyo asunto -en resumen- es la denuncia de MORENA contra el gobernador de Tamaulipas, Francisco Javier García Cabeza de Vaca, por la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, en contravención a la normativa Constitucional y legal en materia de la consulta popular dentro del *Procedimiento Especial Sancionador* (PES).

El repositorio documental de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE presenta un registro de 299 asuntos -en periodo consultado-, material con el cual se elaboró una base de datos en formato *Excel* por fecha, código de identificación, promovente, demandado, acusaciones, asunto/implicados, estado y la resolución; una vez terminado el registro se determinó que 93 asuntos fueron etiquetados como órdenes del día (ODD) y 206 Acuerdos de la Comisión de Quejas y Denuncias (ACQyD).

Para centrar la investigación en Tamaulipas, la base de datos elaborada con información del repositorio documental del INE arrojó 18 registros con la etiqueta “TAMAULIPAS”, de ellos, solo se declararon procedentes cinco casos: ACQyD-INE-2022 expedientes 56, 64, 70, 71 y 125; dos se resolvieron de manera parcial con respecto a la demanda del promovente, debido a que los argumentos que respaldan la libertad de expresión se sobreponen jurídicamente en la mayoría de las discusiones; en el cuadro 3, se describe el actuar de las autoridades electorales con relación a las denuncias hechas por los partidos políticos y particulares en el proceso de elección a gobernador por Tamaulipas en el periodo 2021 – 2022. Cabe mencionar que la autoridad electoral, única y exclusivamente se limita a revisar las quejas y denuncias y se ciñe a la discusión de lo solicitado por el promovente, pero no se resuelve el problema de los mensajes negativos de manera integral, ni tampoco otros que sean similares.

Cuadro 3. Resolución de las denuncias presentadas ante el INE (2021 – 2022)

Promovente	Acusado	Asunto	Resolución
PAN	MORENA	Uso indebido de pauta	IMPROCEDENTE
MORENA	PAN	Uso indebido de pauta	IMPROCEDENTE
MORENA	PAN	Uso indebido de pauta	IMPROCEDENTE
Doria Ramírez	PAN	Uso indebido de pauta	IMPROCEDENTE
PAN	MORENA	Uso indebido de pauta	IMPROCEDENTE
PAN	MORENA	Propaganda calumniosa	PROCEDENTE

Promovente	Acusado	Asunto	Resolución
PAN	MORENA	Actos de campaña anticipados	IMPROCEDENTE
MORENA	Carmen Lilia Cantúrosas	Calumnia	PROCEDENTE
Erasmus Robledo	PAN	Propaganda calumniosa	PROCEDENTE
PAN	Movimiento Ciudadano	Uso indebido de pauta	IMPROCEDENTE
PAN y PRD	MORENA	Calumnia	IMPROCEDENTE
MORENA	Movimiento Ciudadano	Propaganda calumniosa	IMPROCEDENTE
MORENA	PAN	Calumnia	IMPROCEDENTE
MORENA	Movimiento Ciudadano	Uso indebido de pauta	IMPROCEDENTE
PAN	MORENA	Uso indebido de pauta	PROCEDENTE
PAN	MORENA	Calumnia	IMPROCEDENTE
MORENA	PAN	Calumnia	IMPROCEDENTE
MORENA	Movimiento Ciudadano	Propaganda calumniosa	PROCEDENTE
MORENA	Movimiento Ciudadano	Uso indebido de imagen	IMPROCEDENTE
MORENA	PRI, PAN, PRD	Uso indebido de pauta	IMPROCEDENTE
PAN	Senadores, Diputados	Transgresión a imparcialidad	IMPROCEDENTE

Elaboración Propia. Fuente: Repositorio documental INE

De las quejas y denuncias presentadas durante el proceso electoral 2021 – 2022, fueron: tres denuncias por actos anticipados de campaña, uno por transgresión a la imparcialidad en el proceso electoral y 14 asuntos vinculados con promocionales en radio y televisión, de éstos, cinco corresponden a *spots* oficiales de los candidatos cuyos mensajes textuales y/o auditivos, según la denuncia de los promoventes contenían propaganda



calumniosa que provocaban desprestigio, acusaciones sin justificación y ofensas, pero en las discusiones, no se lograron acreditar tales hechos. Por el uso indebido de la pauta, solo en dos spots de radio (RA00339-22 y RA00340-22) procedió el delito de calumnia y se ordenó la sustitución inmediata del promocional, pautado en el periodo de inter-campaña y campaña del proceso electoral, denuncia interpuesta por Américo Villarreal Anaya, Erasmo Robledo y Carmen Lilia Canturosas Villarreal miembros de MORENA en contra del Partido Acción Nacional por el contenido de los promocionales.

Fue MORENA el partido con el mayor número denuncias interpuestas ante la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral con un total de 10 registros, de los cuales procedieron cuatro, en donde la autoridad determinó el retiro y sustitución del material promocional de los *spots* en los que se acreditó principalmente el “uso indebido de la pauta”.

El PAN logró que se acreditar (ACQyD-INE-56- 2022) el retiro del spot de televisión codificado como RV00228-22, cuyo resultado en la revisión fue la sustitución del pro-mocional “C. TAMAULIPAS 2” y se dictaminó como improcedente la calumnia, el uso indebido de la pauta de cuatro promocionales (dos de radio y dos de televisión), la trans-gresión a la imparcialidad en el proceso y posibles actos anticipados de campaña por parte de MORENA y su candidato Américo Villarreal Anaya.

Para exponer las malas prácticas en uso de un tiempo oficial de los spots de radio y televisión y evidenciar que éstas provienen de las estrategias de comunicación políti-ca, se presentan cuatro spots, revisados con la técnica del análisis del discurso con un enfoque semiótico, para ello, se tomaron en cuenta algunos aspectos técnicos de los spots como su estructura, puntos de inflexión, tipo de imágenes usadas, planos, án-gulos y movimientos de la cámara, montaje y sonidos; de los aspectos de la semiótica se tomaron elementos significantes icónicos y lingüísticos y la comparación con las funciones referencial, emotiva, connotativa, estética, fática y metalingüísticas, de las palabras y frases expuestas en los mensajes.

Los resultados del estudio podrían contribuir no solo a mejores prácticas, sustentado en ética y responsabilidad, sino en aportaciones para dictar acciones que permitan re-ducir los contenidos que no contribuyen al ejercicio democrático, por lo que su utilidad siguiere aportes teórico – prácticos en materia político electoral, además de conducir a reflexiones desde la academia de cómo participar en la prevención de este tipo de activi-dades, por muy rentables que puedan ser, debido a que también se percibe un ambiente propicio para la proliferación de negocios al amparo de la mercadotecnia política – elec-toral, sin límites, reglas claras, ni marco regulatorio.

El periodo electoral 2021 -2022, tuvo características especiales y complejas, debido a que no coinciden con las elecciones federales, ni con las denominadas intermedias, debido a que únicamente hubo elecciones en seis estados, en cada uno de ellos se eligió goberna-dor, pero de manera diferenciada, cada proceso fue único debido a que en cuatro estados solo se renovó el poder Ejecutivo, en Hidalgo también se eligieron alcaldías, mientras que en Quintana Roo en la renovación de los poderes también se dio la legislatura local, como lo demuestra el siguiente cuadro:

Cuadro 4. Estados en proceso electoral periodo 2021 - 2022

ESTADO	Gobernador	Diputados	Presidentes	Síndicos	Regidores
Aguascalientes	✓				
Durango	—				
Hidalgo	✓		39	39	327
Oaxaca	✓				
Quintana Roo	✓	15MR/ 10RP			
Tamaulipas	✓				

Elaboración propia. Fuente: portal INE



En las atribuciones del Instituto Nacional Electoral concerniente a la distribución de los spots de radio y televisión y de acuerdo con lo que marca la legislación en esta materia, se asignaron de la siguiente manera:

Cuadro 5. Elecciones 2021 -2022. Distribución y difusión de spots nacionales.

Actor político	Aguascalientes	Durango	Hidalgo	Oaxaca	Quintana Roo	Tamaulipas
PAN	6/2	6/2	2/2	2/2	2/2	6/2
PRI	3/3	2/3	3/3	3/3	3/3	3/3
PRD	2/3	2/3	3/3	3/3	3/3	2/3
PT	2/2	2/2	2/2	2/2	2/2	2/2
PVEM	3/0	3/0	0/0	0/0	0/0	0/0
MC	5/5	6/5	3/5	5/5	7/7	7/5
MORENA	6/3	6/4	3/3	4/4	4/4	6/4
PES	1/0	1/0	0/0	0/0	0/0	1/0
RSP	2/0	1/0	0/0	0/0	0/0	2/0
Fuerza X México	4/2	1/0	0/0	0/0	0/0	2/0
Nueva Alianza	0/0	0/0	1/0	1/2	0/0	0/0
Partido Libre Aguascalientes	8/0	—	—	—	—	—
PUP	—	—	—	3/1	—	—
Movimiento Auténtico Social	—	—	—	—	3/3	—
FXM	—	—	—	—	2/2	—

Actor político	Aguascalientes	Durango	Hidalgo	Oaxaca	Quintana Roo	Tamaulipas
PD	—	7/0	—	—	2/2	—
Confianza por Quintana Roo	—	—	—	—	3/0	—
INE	26/9	27/9	12/12	9/9	12/12	26/9
Instituto Electoral (Estatal)	8/1	8/2	1/1	8/8	2/2	6/3
FEDET	0/2	0/0	0/0	2/0	0/0	8/2
TEE	2/2	1/1	0/0	1/1	3/3	2/2

Elaboración propia. Fuente: datos portal INE.

La promoción y la difusión de los mensajes nacionales de acuerdo con los tiempos electorales para el año 2021 es calculada con base a los lineamientos previstos en la LGIPE. En algunos casos la distribución de los spots se mantuvo igual en el 2022.

De acuerdo con la información difundida en el portal del Instituto Nacional Electoral, la distribución por actor político (partidos políticos) quedó conformado con el número total de pautas para el 2021 y distribuidos para el 2022, correspondientes al proceso electoral del mismo periodo, considerando que algunos partidos políticos, únicamente tienen presencia en sus estados, la elaboración del siguiente cuadro muestra la distribución de las pautas:

Cuadro 6. Distribución de *spots* de radio y televisión

Actor político	Pautas 2021		Pautas 2022	
	Televisión	Radio	Televisión	Radio
Partido Acción Nacional	6	6	2	2
Partido Revolucionario Institucional	3	3	3	3
Partido de la Revolución Democrática	2	2	3	3
Partido del Trabajo	2	2	2	2
Movimiento Ciudadano	7	7	5	6
Movimiento Regeneración Nacional	6	6	4	4
Partido Encuentro Social	1	1	0	0
Redes Sociales Progresistas	2	3	0	0
Fuerza por México	2	1	0	0
INE	26	26	9	11
IETAM	6	6	3	3
FEDET	8	8	2	2
TEET	2	2	2	2

Elaboración propia. Fuente: INE

La complejidad en el uso de los mensajes de desprestigio en la publicidad oficial fue una actividad constante durante el periodo electoral 2021 – 2022, que permeó en todos los estados que tuvieron elecciones y de acuerdo con los datos del repositorio documental del INE de las quejas y denuncias recibidas, únicamente 13 denuncias obtuvieron la declaratoria de PROCENDENTE: Tamaulipas con 5, Aguascalientes con 2, Gobierno Federal 2, Quintana Roo 1, Hidalgo 1, Durango 1 y MORENA 1.

Cuadro 7. Spots dictaminados con medidas cautelares

TELEVISIÓN			RADIO		
Actor	Versión	Folio	Actor	Versión	Folio
PAN	CAM TAM S1	RV00334-22	PAN	INT TAM S2	RA00340-22
PAN	CAM TAM S3	RV00571-22	PAN	CAM TAM S3	RA00651-22
MC	<i>Adiós Mataulipas</i>	RV00781-22	—	—	—
MORENA	<i>Saca Las Manos</i>	RV00779-22	MORENA	<i>Saca Las Manos</i>	RA00853-22

Elaboración propia, Fuente INE

De acuerdo con el Portal de promociones de radio y televisión del INE, la producción publicitaria quedó así: el PAN elaboró 12; PRI elaboró 8; Movimiento Ciudadano (MC) elaboró 11; Morena 11 y en coaliciones *Vamos por Tamaulipas* (VXT PAN, PRI y PRD) 18 *spots*; *Juntos Haremos Historia Tamaulipas* (JHHT Morena, PT y PVEM) 9 *spots* para televisión, los partidos coaligados multiplican su potencial productivo con folios diferenciados que se producen en lo individual o en colectivo. En cuanto a radio, el PAN registra 12 folios, PRI tiene 8; MC con 8; MORENA con 11 promocionales a los que se suman 20 *spots* de VXT y 9 promocionales de JHHT, la suma total de promocionales en su conjunto radio 68 y televisión 69, *spots* que fueron pautados de acuerdo con distribución establecida como derecho de los partidos políticos el 30 por ciento en forma igualitaria y el 70 por ciento de acuerdo con los resultados inmediatos a la contienda anterior.

Selección de promocionales para el análisis. Caso del estado de Tamaulipas  
*Spot 1. “INT TAM S1”*

	Rasgos Radio	Rasgos Televisión
Folio INE	RA00339-22.mp3 S1	
Mensaje:	<i>Morena y sus políticos te engañan Nunca han luchado por defender a tu familia, tu bolsillo, ni tu seguridad</i>	

*Morena te quitó tus programas sociales, te arrebató las medicinas que necesitabas*  
*Dejaron a los niños sin tratamiento para el cáncer*  
*Y hoy te quieren dejar sin agua*  
*Además, están ligados con el crimen organizado y se benefician de dinero sucio*  
*No permitas que el crimen y la intranquilidad regresen a Tamaulipas*  
*No a MORENA*  
*Partido Acción Nacional*

Actores: Erasmo Robledo (MORENA) vs. Partido Acción Nacional  
Duración: 30 segundos

Interpretación desde el análisis del discurso con enfoque semiótico:  
El audio muestra una estructura interna adecuada al proceso electoral y el respeto a la duración que marca el INE, con algunos puntos de inflexión en la narración con voz masculina de tono grave y un fondo musical ambiental con sonidos dirigidos al suspenso.  
  
La utilización de un lenguaje coloquial con palabras y frases compuestas como “te engañan”, “nunca han luchado por defender”, “te quitó tus programas sociales”, te arrebató las medicinas que necesitabas”, “dejaron a los niños sin tratamiento para el cáncer”, “te quieren dejar sin agua”, “están ligados con el crimen organizado”, “se benefician de dinero sucio”, “no permitas que el crimen y la intranquilidad regresen”, ”no a Morena” están cargados de significados emocionales con implicaciones lingüísticas y metalingüísticas ligados a los fenómenos afectivos y a las percepciones, lo cual generan sentimientos que provocan experiencias psíquicas o la incapacidad de comprender entre ficción y realidad.

Acuerdo INE y su fundamento legal:  
El resultado del análisis y reflexiones de los expedientes UT/SCG/PE/AVA/JL/TAM/174/2022 y acumulados UT/SCG /PE/EGR/JL/TAM/179/2022; UT/SCG/PE/CLCV/OPLE/NL/184/2022 promovidos por Américo Villarreal Anaya, Erasmo González Robledo y Carmen Lilia Canturosas Villarreal miembros de Morena contra el Partido Acción Nacional por promoción calumniosa de las pautas de radio con folio RA00339-22 de acuerdo con la resolución ACQyD-INE-64-PES-174-22, se declaró IMPROCEDENTE con los argumentos que no se advierte imputación evidente o explícita de hechos o delitos falsos con impacto en el proceso electoral dado que, se tomaron en cuenta aspectos relevantes en la jurisprudencia 25/2007 del TEPJF relacionado a la propaganda electoral y su competencia, la jurisprudencia 14/2015 dictada por la Sala Superior del TEPJF y se determinó la importancia de maximizar el derecho humano a la libertad de expresión y el derecho a la información en el debate político; proteger y alentar un debate intenso y vigoroso como parte de la dimensión deliberativa de la democracia representativa; garantizar la circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas y extender la libertad de expresión a las opiniones o críticas severas.

**Spot 2. “CAM TAM S3”**

	Rasgos Televisión	Rasgos Radio
Identificación:	RV00571-22	RA00651-22.mp3
Mensaje:	<i>Noticia de última hora:</i> <i>Américo Villarreal es presuntamente vinculado al cartel huachicolero de Tamaulipas</i> <i>En un reporte dirigido al fiscal de Texas, Villarreal es relacionado con los hermanos Carmona, líderes huachicoleros y financiadores de campaña de MORENA</i> <i>Los Carmona han entregado dinero, viajes privados y camionetas</i>	

*privadas a cambio de favores políticos de MORENA como informan algunos medios de comunicación...  
¿Terminará Américo en la cárcel?*

Actores: MORENA VS PAN  
Duración: 30 segundos  
Muestra:



Análisis del discurso con enfoque semiótico:

La estructura de este promocional está estructurado con 19 tomas y un número de imágenes importantes que cambian rápidamente para ajustarse a los 30 segundos reglamentarios del spot, combina los puntos de inflexión inicial y final con un clímax de pregunta; la utilización de imágenes de documentos con sellos oficiales y firmas, dan la sensación de veracidad concordante con la voz en off narrativa de voz femenina: la narración alude o evoca a una noticia que se resalta desde el inicio al exponer "noticia de última hora" como si éste no formara parte de un promocional oficial, sino de una producción de un medio de comunicación.

El *spot* inicia con la bandera nacional y un fondo de un cielo azul pero medio nublado, juega con el contraste de colores, al utilizar imágenes de periódicos impresos o medios digitales.

Hay cambio frecuente de movimientos de la cámara, principalmente acercamientos y textos realizados con colores amarillo fosforescente y gris.

El guión de este *spot* es el mismo que se utiliza en la versión de radio y televisión, los folios son RA00651-22 y RV00571-22 respectivamente.

El lenguaje y palabras se convierten en códigos que hacen más compleja la decodificación del receptor, desde el arranque del spot puede confundir el promocional con una noticia, mientras que la composición y combinación de las frases "Américo Villarreal es presuntamente vinculado al cartel huachicolero de Tamaulipas", "un reporte dirigido al fiscal de Texas", "es relacionado con los hermanos Carmona", "líderes huachicoleros", "financiadores de campaña de MORENA", "Los Carmona han entregado dinero, viajes privados y camionetas privadas a cambio de favores políticos", no obstante, se deja de manera explícita la frase: "como lo dicen los medios de comunicación", lo cual es apoyado con imágenes de publicaciones impresas o digitales, lo cual permitiría en cualquier momento presentarse como evidencia que no hay dichos falsos ni se incurre en calumnias.

Las imágenes que se visualizan y que de manera textual llevan su nombre son: Eduardo Gattas, alcalde de Victoria; Héctor Villegas, alcalde de Río Bravo; Mario López, alcalde de Matamoros y Erasmo González Robledo, diputado federal, todos miembros de Morena, además de otras imágenes que se presumen coludidas con el *huachicol*. En las notas de apoyo se seleccionaron las cabezas o títulos que se vinculan al guión literario.

Acuerdo INE y su fundamento legal:

No formó parte de las quejas y denuncias promovidas ante la Comisión y Quejas y Denuncias del INE, por lo cual no hay materia legal en revisión.

Spot 3. “Adiós mataulipas”

	Rasgos Televisión	Rasgos Radio
Identificación:	RV00781-22.mp4	RA00781-22.mp3
Mensaje:	<i>Américo es hijo de un exgobernador</i> <i>El Truko es hijo del gobernador</i> <i>Los dos son “mataulipas”</i> <i>¿Dejarías a Tamaulipas en sus manos?</i> <i>YO NO</i> <i>Y sé que tú tampoco</i> <i>Están hasta el tronco con el crimen organizado</i> <i>Qué prefieres:</i> <i>¿Un gobierno de trucos?</i> <i>¿Un gobierno de cuarta?</i> <i>O un gobierno de DIEZ</i> <i>¡Ya estuvo!</i> <i>Para decirle adiós a “mataulipas”</i> <i>VOTA TAMAULIPAS este 5 de junio...</i> <i>Vota Arturo Diez Gutiérrez...</i> <i>Vota Movimiento Ciudadano.</i>	
Actores:	MORENA vs Arturo Diez Gutiérrez y Movimiento Ciudadano	
Duración:	30 segundos (radio)	30 segundos (televisión)

Muestra



Análisis del discurso:

Es un promocional estructurado con 22 tomas, en 19 de éstas aparece la imagen del candidato a gobernador de Tamaulipas por Movimiento Ciudadano, Arturo Diez Gutiérrez, en cinco tomas hay una fotografía en el fonde de Américo Villarreal, pero en tres de ellas se suma la foto de César Verástegui Ostos, ambos aspirantes de Morena y el Partido Acción Nacional, respectivamente. ¿Nueve de las tomas fueron apoyadas visualmente con textos “Américo”, “¿El Truko”, “MATAULIPAS”, “¿YO NO”, “Un gobierno de trucos?”, ¿Un gobierno de cuarta?, “Un gobierno de DIEZ” (las palabras “un gobierno de” en color blanco y DIEZ en color naranja), “TAMAULIPAZ (se resalta PAZ en color naranja con sombreado. El guión literario permite las inflexiones auditivas de las expresiones emitidas en el texto en su conjunto y a pesar de que el video aparenta ser un diálogo de una sola toma, el guión técnico integra en las 22 tomas una mezcla de textos, audio e imagen con pocos movimientos



de la cámara. El sonido utilizado en los primeros segundos semeja el ruido producido por armas de fuego, a partir de la toma 3 y posteriormente entra una melodía que utiliza los sonidos con una batería que acentúa el contenido del mensaje. El uso de la voz de 19 tomas es de Arturo Diez Gutiérrez y las últimas tres tomas entra voz de mujer con las frases: “Vota Tamaulipas este 5 de junio”, “Vota Arturo Diez Gutiérrez”, “Vota Movimiento Ciudadano” el tono suave, denota entusiasmo.

Por lo que respecta al uso del lenguaje oral de Arturo Diez Gutiérrez apoyado por sus expresiones no verbales y los textos escritos de apoyo en el guión técnico tiene implicaciones diferentes a un diálogo simple o una presentación de propuestas, más bien tiene semejanza con una acusación cuyo clímax son las preguntas que conllevan a reflexionar sobre la presunción de “¿Dejarías a Tamaulipas en sus manos?” con los argumentos lingüísticos “Están hasta el tronco con el crimen organizado”, con la alternativa del cuestionamiento: “que prefieres”, y las opciones “Un gobierno de trucos”, “Un gobierno de cuarta” “un gobierno de DIEZ”; el guion literario también utiliza palabras y frases exclamativas como “Yo no”, “ya estuvo”

Cuyas interpretaciones pueden ser variables, pero que apelan a las emociones y a la conciencia, de acuerdo con las funciones lingüísticas y metalingüísticas del mensaje.

Acuerdo INE y su fundamento legal:

El resultado del análisis y reflexiones de los expedientes UT/SCG/PE/MORENA/CG/309/2022 promovido por MORENA en contra de Movimiento Ciudadano y su candidato a Gobernador Arturo Diez Gutiérrez por considerar “Propaganda calumniosa” que genera desinformación y uso indebido de la imagen de Américo Villarreal Anaya en el spot con folio RV00781-22 “Adiós mataulipas” pautado en televisión para ser

transmitido del 22/05/2022 al 01/06/2022 se declaró PROCEDENTE en lo correspondiente a la calumnia por la frase “Están hasta el tronco con el crimen organizado”, pero IMPROCEDENTE en el uso indebido de la imagen de acuerdo con la resolución ACQyD-INE-125-2022.

Los argumentos de la autoridad electoral se basaron prácticamente en la jurisprudencia asentada en expedientes del TEPJF, la SCJN y los artículos 41 de la CPEUM; 247 y 443 de la LGIPE y Ley General de Partidos Políticos en lo relacionado a la calumnia, mientras que en el caso del uso de la imagen en cinco tomas del promocional se concluyó que “cuando es una persona pública como por ejemplo un político, los límites son un poco más amplios que en caso de un particular” según los antecedentes por quejas y denuncias anteriores y la jurisprudencia que le precede a este caso.

Spot 4. “Saca las manos de la elección”.

	Rasgos: Televisión
Identificación	RV00779-22 y RV00790-22.mp3
Mensaje	<i>Cabeza de Vaca ha iniciado un peligroso proceso de persecución y criminalización.</i> <i>Está jugando sucio y usa la intimidación en contra de todos los que queremos la transformación de Tamaulipas.</i> <i>Estamos a pocos días de ponerle un alto al abuso de autoridad y abrirle la puerta al cambio verdadero</i> <i>Cabeza de Vaca ¡Saca las manos de la elección!</i> <i>MORENA, la esperanza de México</i>
Actores:	PAN vs. MORENA
Duración:	30 segundos



Muestra:



Análisis del discurso con enfoque semiótico:

En 30 segundo el audiovisual presenta puntos de inflexión inicial y final, recurriendo a la imagen de la rueda de prensa en la que el gobernador, Américo Villarreal Guerra acompañado de miembros de MORENA denuncian la intervención del Gobernador de Tamaulipas en las elecciones 2021-2022, esta imagen es tomada de un periódico de la localidad, lo cual es utilizado como clímax de la secuencia de imágenes presentadas en la narración (voz masculina, joven); las cinco imágenes públicas y publicadas tienen una cinta negra que cubren una parte del rostro del gobernador, similar a imágenes que se presentan en los medios de comunicación con personas vinculados en procesos criminales. Estas imágenes son apoyadas por mensajes textuales algunas de éstos se presumen sean recortes de publicaciones de medios de comunicación. El video incluye 18 tomas en total, 14 con la imagen del gobernador Francisco Javier García Cabeza de Vaca, dos de la publicación de la denuncia presentada por MORENA ante la Comisión de Quejas y Denuncias del INE y al final, dos tomas con el eslogan: MORENA la esperanza de México.

En el mensaje se utilizan palabras como “persecución política”, “criminalización”, “jugando sucio”, “intimidación”, “contra los que queremos la transformación”, “abuso de autoridad”, “saca las manos de la elección”

Acuerdo INE y su fundamento legal:

La denuncia fue promovida el 20 de mayo de 2022, por el PAN y se abrió el expediente UT/SCG/PE/CGG/CG/2022 y se resolvió el 23 de mayo de 2022 considerando procedente la propaganda calumniosa y se solicitó el retiro inmediato de la pauta en radio y televisión y la sustitución del promocional, pero se declaró improcedente el uso indebido de la imagen del gobernador en el expediente ACQYD-INE-114-2022.

En la búsqueda del material seleccionado ante el repositorio mediante la revisión del Orden del Día (ODD) en la Comisión de Quejas y Denuncias del INE se constató que a pesar de la procedencia de la queja y la determinación de suspender las pautas y ordenar la sustitución de material dictaminado con medidas cautelares, no se resolvió de manera integral la promoción de mensajes calumniosos, puesto que en las suspensiones no incluyeron las versiones de radio y televisión, si éstas no estaban en las denuncias (ver cuadro 7), mientras que dolosamente o tal vez, sin intención, algunas versiones de los spots eran similares con folio diferente y se quedaron pautados porque tampoco estaban en el documento interpuesto ante el INE por los promoventes como por ejemplo se sustituye el folio RV00779-22 “Saca las manos de la elección”, pero se queda pautado el folio RV00780-22 “versión 2” cuyo mensaje es similar; se sustituye el folio RV00781-22 “Adiós mataulipas”, versión televisión, pero se queda la versión radio y una versión similar con folio RV00780 “ Américo es mataulipas” y así hay otros casos en donde el brazo legal parece haber quedado corto ante las simulaciones y las lagunas legales.

Conclusiones

La complejidad en los procesos electorales complica el comportamiento democrático en todas sus dimensiones, pero la comunicación política se ha convertido en un tema de relevancia, dadas sus innumerables aristas para su estudio. A pesar de que la literatura en esta materia es cada vez más amplia y abundante, al centrar el spot publicitario de las campañas políticas como objeto de estudio, se diluyen los análisis y resultados empíricos del fenómeno y se limita más cuando el enfoque son el uso de las campañas negativas a través de los spots como herramientas de comunicación política, por lo que este

trabajo de investigación presenta aportaciones interesantes que marcan un campo de oportunidad fértil para futuras investigaciones, debido a que algunas propuestas como la de Gilas (2014) cuando argumenta que son más de 40 años de reformas electorales para evitar los contenidos negativos en los mensajes, parece que no ha funcionado; luego del análisis de los spots oficiales en el proceso electoral en Tamaulipas, se llegó a las siguientes conclusiones:

**Primero.** Queda como evidencia la existencia y uso de campañas negativas en los procesos electorales como herramientas estratégicas de comunicación política con la finalidad de causar un daño en el oponente o adversario político y que a pesar de que en algunos casos no se constituyen en actos delictivos o promoción calumniosa, los mensajes elaborados en los spots de la publicidad oficial, aprobado y autorizado por el INE para su difusión, tienen connotaciones de daño moral y falta a la ética, debido a su intencionalidad de desprestigiar, descalificar, demeritar, atacar, acusar sin fundamentos para denigrar, derrotar, acabar, fulminar, aniquilar o destruir la honorabilidad u honra de una persona por el simple hecho de su participación política, lo cual indudablemente es una limitante en el desarrollo democrático.

**Segundo.** El análisis de los *spots* oficiales evidencia la ausencia de instrumentos que permitan evaluar los contenidos de los mensajes destinados a la promoción de las y los candidatos en radio y televisión, por lo que los actores políticos se toman todas las licencias posibles para dedicar la producción de contenidos en contra de sus adversarios, buscando estar en los límites legales que preserven y garanticen sus libertades constitucionales relativos a la libertad de expresión y el derecho a la información. Es claro y evidente que las estrategias de comunicación política en el uso de cada palabra y la construcción de frases de los guiones buscar estar dentro del marco legal, pero se deja de lado, otras implicaciones que caen en el campo de las percepciones, emociones, comprensión y experiencia del receptor sobre los mensajes recibidos, su decodificación y significación mental.

**Tercero.** Existe un crecimiento real de los mensajes de desprestigio en la publicidad oficial, y que, si bien es cierto, no es asumida como un gasto porque es gratuita para los partidos políticos y se recibe a través de los tiempos de estado,

la existencia de costos se materializan mediante la producción del promocional, puesto que se contratan a especialistas y profesionales en esta materia.

**Cuarto.** Se deja a la reflexión el generar mecanismos legales en la normatividad (leyes secundarias, reglamentos, acuerdos, etc.) para permitir tener mayores elementos para emitir un sufragio informado que, como bien lo menciona Chaires (2021) el derecho a la información es un bien fundamental que debe promoverse con la evolución de la tecnología de la comunicación. La producción de promocionales debe enfocarse a informar al electorado sobre sus alternativas para elegir a un candidato y no a contribuir a las campañas con mensajes de desprestigio con la finalidad de influir en quien NO VOTAR.

**Quinto.** Elevar las sanciones para los candidatos y partidos políticos involucrados en las campañas negativas y cuyos promocionales constituyan promoción calumniosa, cambiar el sentido de la sustitución del spot -sanción actual-, por la suspensión definitiva y que resulte una pérdida real del espacio publicitario para quien o quienes cometen la violación al marco legal.

## Referencias de consulta.

### Artículos científicos:

- CASTAÑEDA, E. Y COUTIÑO, P. F. (2016). *Contenidos de los spots de los partidos políticos en campañas electorales en México. Un análisis de los efectos de las reformas electorales recientes.* Tla-Melaua, revista de Ciencias Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México / Nueva Época, año 10. No. 40, abril – septiembre, pp. 112 -128, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6189182>
- CASTRO, L. (2012). *El Marketing político en Estados Unidos: El caso Obama.* [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-35502012000100008](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35502012000100008)
- CHAIRES, E. J. (2021). Noticias falsas en materia electoral dentro de las redes sociales: satisfacción del derecho a la información como elemento fundamental de la democracia. Vol. 10, Num. 20 <http://www.cienciajuridica.ugto.mx/index.php/CJ/article/view/394>
- CÓRDOVA, L. (2013). *El modelo de comunicación política-electoral mexicano.* Tribunal Supremo de Elecciones, *Revista de Derecho Electoral*, República de Costa Rica, [https://www.tse.go.cr/revista/art/16/cordova\\_vianello.pdf](https://www.tse.go.cr/revista/art/16/cordova_vianello.pdf)

CRESPO, I.; Garrido, A. y Riorda, M. (2008). *La conquista del poder. Elecciones y campañas presidenciales en América Latina*. Ed. La Crujía. Buenos Aires.

DÍAZ, O. F. Y ALVA, M. E. (2016). Uso estratégico de la publicidad política y de ataque en la elección federal intermedia de 2015 en México. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, Num. 21, julio / diciembre, [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2448-49112016000200033](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-49112016000200033)

ECHEVERRÍA, M. Y AHUACTZIN, C. E. (Eds.) (2016) *La modernización diferenciada de la prensa nacional. Una comparación centro-periferia*.

ELÍAS-SÁNCHEZ, G. (2016). *Las campañas electorales negativas*. *Revista Científica Semestral IN IURE*, Ciencias jurídicas y notariales, año 5, vol. 2, <https://revistaelectronica.unlar.edu.ar/index.php/iniure/article/view/14/14>

ESTEINOU, J. (2022). *Propaganda encubierta y legitimidad electoral*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

GARCÍA, A. (2021). *Marketing político, características, etapas y ejemplos*, <https://viadigital.es/marketing-politico/>

GILAS, K. M. (2014). *Sistema de comunicación política a partir de la reforma de 2014. Temas selectos de Derecho Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, No. 54, México, [https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos\\_libros/TSDE\\_54\\_Sistemas%20de%20comunicacio%CC%81n.pdf](https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/TSDE_54_Sistemas%20de%20comunicacio%CC%81n.pdf)

LOMBANA, A. (2020). *Cámara de eco, desinformación y campañas de desprestigio. Política y Gobierno*. CIDE, <https://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1494>

LOZANO, M. A. (2021). *Spot electoral: estrategia de visualización de candidatos en las campañas políticas*. *Revista Reflexión política*, vol. 23, No. 47 Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia, <https://www.redalyc.org/journal/110/11070663007/11070663007.pdf>

PAREJA, N. (2018). *La política y el espectáculo en México. Las elecciones en programas de espectáculos y revista en radio y televisión*. Sociológica (Mex.) vol. 33, num, 94, Ciudad de México, [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=So187-01732018000200303](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So187-01732018000200303)

PÉREZ-DÁMAZO, A. Y. (2014). *Campañas negativas en las elecciones 2000 y 2016 en México*. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Época, año LIX, [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=So185-19182014000300004](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So185-19182014000300004)

RAMÍREZ, B. (2018). “*La guerra socia*” en la competencia político – electoral. *Hechos y Derechos*, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/rt/printerFriendly/12549/14128>

UNZUETA, H. (2014). *¿Cómo se maneja el miedo en la propaganda política? Caso de estudio en la elección presidencial de 2006*. *Revista Mexicana de Comunicación*, <https://mexicanadecomunicacion.com.mx/rmc/2014/08/27/>

VALDEZ-VEGA, M. E. (2015). *La comunicación política y propaganda electoral en México. Las reformas de 2007 y 2014*. Polis México, vol. II. Universidad Autónoma Metropolitana, <https://polismexico.izt.uam.mx/index.php/rp/article/view/218>

### ***Publicaciones en periódicos digitales:***

AGUIRRE, M. (2016). *Más allá de la spotización*. *El Economista*, mayo 01, (opinión), <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Mas-alla-de-la-spotizacion-20160501-0006.html>

ÁLVAREZ, E. (2021). *Este será el tope de gastos para precandidatos rumbo a la gubernatura de Tamaulipas*. *El Financiero*, noviembre 16, [\[https://www.milenio.com/politica/aprueban-tope-gastos-precampa-gubernatura-tamaulipas\]](https://www.milenio.com/politica/aprueban-tope-gastos-precampa-gubernatura-tamaulipas)

ARCHINIEGAS, Y. (2020). *El debate de la ira: los ataques personas dominaron en la primera ronda entre Trump y Biden*. *France 24*, septiembre 02, <https://www.france24.com/es/20200930-eeuu-debate-trump-biden-interrupciones-ataques-elecciones-residencial>

FERNÁNDEZ, J. (2009). *La spotización de la política*. *El Universal*, febrero 27, <https://archivo.eluniversal.com.mx/editoriales/43063.html>

SÁNCHEZ-CANO, A. (2007, 6 de septiembre). *Fracasa la comunicación electoral*. *El Financiero*, septiembre 06, <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/alejo-sanchez-cano/fracasa-la-comunicacion-electoral/>

SAÚL, L. (2013). *Spots en las campañas, solo causaron hartazgo*. *Animal Político*, junio 28, <https://www.animalpolitico.com/2013/06/los-spots-en-las-campanas-se-tradujeron-en-hartazgo-estudio>

VALDEZ-ZEPEDA, A. (2019). *¿Cómo salir exitoso de una campaña negativa?* MPR group, (opinión), <https://mprgroupusa.com/2019/10/15/como-salir-exitoso-de-una-campana-negativa/>

ZORRILLA, F. (2014). *La spotización electoral, saturación de las audiencias y sus repercusiones*. La Silla Rota, (opinión), publicado el 22 de diciembre, <https://lasillarota.com/opinion/columnas/spotizacion-electoral-saturacion-de-audiencias-y-sus-repercusiones/68419>

ZORRILLA, F. (2017). Elección 2018: la política en spots o en internet. Revista Nexos, diciembre 12, (opinión), <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/eleccion-2018-la-politica-en-spots-o-en-internet/>

***Exposiciones, foros, congresos y ponencias:***

GONZÁLEZ-TULE, L. (2006, julio). *Análisis de las características de los spots del PRI, PAN, y PRD durante la campaña presidencial 2006*. VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, grupo 14, Comunicación Política, [https://www.researchgate.net/publication/305823300\\_Analisis\\_de\\_las\\_caracteristicas\\_de\\_los\\_spots\\_del\\_PRI\\_PAN\\_y\\_PRD\\_durante\\_la\\_campana\\_presidencial\\_de\\_2006](https://www.researchgate.net/publication/305823300_Analisis_de_las_caracteristicas_de_los_spots_del_PRI_PAN_y_PRD_durante_la_campana_presidencial_de_2006)

VALDÉS-ZURITA, L. (2010, 6 de mayo). *El funcionamiento del nuevo modelo de comunicación política del Instituto Federal Electoral: el porqué de su la reforma y sus logros* [ponencia] Séptima Reunión Interamericana de Autoridades Electorales “Promoviendo el acceso a los procesos electorales”, México, [http://www.oas.org/sap/docs/DECO/7\\_EMBs/presentaciones/Ponencia%20Washington%20Vald%C3%A9s%20Zurita%20ESPA%C3%91OL.pdf](http://www.oas.org/sap/docs/DECO/7_EMBs/presentaciones/Ponencia%20Washington%20Vald%C3%A9s%20Zurita%20ESPA%C3%91OL.pdf)

***Documentos jurídicos:***

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN (1917, 05 de febrero). Artículo 41, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN (2022, 20 de diciembre). Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgipe.htm>

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN (2022, 27 de febrero). Ley General de Partidos Políticos, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP.pdf>

***Instituciones de consulta:***

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. (s. f.) La reforma constitucional de 2014, consultta en línea el 07 de octubre de 2022, <https://www.ine.mx/sobre-el-ine/reforma-constitucional-2014/>

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. (2022, 06 de diciembre). Repositorio documental. Comisión de Quejas y Denuncias, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/>

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. (2022, 08 de diciembre). Portal de producción de radio y televisión, [https://portal-pautas.ine.mx/#/promocionales\\_federales/ordinario](https://portal-pautas.ine.mx/#/promocionales_federales/ordinario)

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL TAMAULIPAS. (2022, 01 de marzo). Proceso electoral 2021 - 2022 <https://centralectoral.ine.mx/2022/01/03/inician-transmisiones-de-precampana-para-la-eleccion-de-gubernatura-en-tamaulipas/>

***Tesis pregrado y posgrado:***

ESPINO-SÁNCHEZ, G. (2007). *El nuevo escenario de la comunicación política en las campañas presidenciales en México*, [tesis de doctorado, departamento de Ciencia Política y Derecho Público, Universidad Autónoma de Barcelona] Repositorio Institucional, <https://www.tdx.cat/handle/10803/5087>

## 5. LA PARADIPLOMACIA: INSTRUMENTO PARA LA RESILIENCIA DE LA ECONOMÍA TURÍSTICA: EL CASO DEL CARIBE MEXICANO

*Ángel Ezequiel Rivero Palomo*

### 1. Introducción

LOS PRIMEROS RECUERDOS DE MI INFANCIA SIEMPRE ME SITÚAN en Playa del Carmen o Cancún, en el Estado de Quintana Roo, el estado más joven situado al sureste de México –entonces sólo pueblos de pescadores con algunas semillas de infraestructura turística- jugando en la arena durante el dorado atardecer; viendo como el sol desaparecía a lo lejos en el horizonte. Mis días favoritos estaban rodeados de agua azul, salada, limpia y al mismo tiempo colorida, debido a la gran diversidad de especies marinas que disfrutaban del hábitat solo para ellas. Recuerdo el olor a selva verde intenso que se percibe hoy en día en las áreas protegidas, como la reserva de la biósfera de Sian Ka'an. Siempre vienen a mi mente memorias de los primeros turistas, alrededor de un fuego, tocando sus guitarras, acampando en sus autos *Volkswagen Combi*. Recuerdo a los pescadores que llegaban a la playa después de la larga jornada de trabajo. Evoco las noches del mayab desplegando todos los sonidos y luces de la madre naturaleza en medio del Caribe y la selva profunda.

Mi hogar se convirtió en el destino turístico más importante de México. Hoy, el Aeropuerto Internacional de Cancún es el segundo de mayor operación -después del Aero-



puerto Internacional Benito Juárez de la Ciudad de México- apoyando la logística de más de 18 millones de pasajeros (antes de la pandemia por Covid 19); conectando vuelos de todo el mundo y hacia destinos nacionales. La industria del turismo y los viajes en el Caribe Mexicano se inició a finales de la década de 1960 y desde entonces ha crecido sostenidamente (pero no sustentablemente) hasta convertirse en un destino de prestigio y una marca bien posicionada en el mercado turístico internacional.

Este rápido desarrollo en una industria en constante evolución impone desafíos permanentes en la forma en que se maneja y promueve el Caribe Mexicano en la búsqueda de atraer una base permanente de inversiones y más visitantes para aumentar su generación de valor; pero al mismo tiempo enormes retos como la preservación del medio ambiente y la cultura. Lo anterior fundamenta el motivo para estudiar la estrategia a implementar para los próximos años desde la paradiplomacia.

Vamos por el principio: el Caribe Mexicano es la marca de los destinos turísticos mexicanos del estado de Quintana Roo. Incluye los siguientes: Cancún, Holbox e Isla Mujeres; Riviera Maya (Tulum, Playa del Carmen), Isla de Cozumel (Puerto de Cruceiros) y Costa Maya (frontera centroamericana que incluye a Chetumal (frontera con Belice), Mahahual (Puerto de Cruceiros) y Bacalar, éste último con un despegue meteórico en los últimos 5 años). El Caribe Mexicano es una marca mundial de calidad que tiene presencia competitiva en el sector turístico y la industria de viajes. La promoción internacional del Caribe Mexicano es un esfuerzo continuo liderado tanto por el sector privado como por los gobiernos federal, estatal y los gobiernos municipales a través del Fideicomiso de Promoción Turística de México (hasta el año 2019)<sup>1</sup> y actualmente, dicho esfuerzo lo encabezan la Secretaría de Turismo del Gobierno Federal, la Secretaría de Relaciones Exteriores (a través de las embajadas) y los Consejos de Promoción Turística Locales, en el caso de estudio: Quintana Roo; así como las participaciones de los gobiernos municipales.

<sup>1</sup> Una de las primeras acciones de la administración federal 2018-2024 fue promover la desaparición de fideicomisos, entre ellos, el de Promoción Turística de México (CPTM), trasladando sus funciones a la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de sus Embajadas y la propia Secretaría de Turismo.

La liberación económica, la descentralización y democratización de las naciones, han abierto la puerta para que actores locales puedan acceder a la negociación de beneficios, como inversiones, créditos e intercambios comerciales desde la plataforma internacional, sin formar parte de los cuerpos diplomáticos acreditados por los gobiernos nacionales.

El análisis de estos intercambios dio origen al término paradiplomacia, para describir: “Los contactos, actividades, procesos e iniciativas externas entre gobiernos no centrales (Estados federados, provincias, cantones, *länders*, etcétera) y otros actores internacionales, tales como Estados-naciones, gobiernos locales similares, empresas privadas, organizaciones internacionales, entre otros. Estas actividades no representan la política exterior de un Estado, puesto que esta es una atribución exclusiva de los gobiernos centrales”. (Velázquez-Flores 2007).

Establecer una estrategia para proporcionar una dirección en la industria turística es uno de los componentes clave del liderazgo turístico del Caribe Mexicano. La estrategia implica una lectura permanente del mapa de navegación para asentar el mejor rumbo en un contexto rodeado de tormentas financieras e incertidumbre; ensombrecido por los efectos del calentamiento global que afecta severamente a las industrias y economías relacionadas con el turismo y los recursos naturales de los destinos para los viajeros.

Como elemento fundamental en el estudio de la paradiplomacia turística, este artículo tiene como objetivo el análisis de los elementos, el contexto y los desafíos de la industria en el turismo para diseñar una estrategia actualizada de gestión y promoción, para el Caribe Mexicano, así como para preservar el medio ambiente y garantizar su protección a través de acciones y decisiones bien planificadas que se encuentren apegadas al futuro de cualquier destino turístico: La paradiplomacia hacia el exterior, debe ir acompañada de políticas públicas al interior congruentes y eficaces. Esto permite, a su vez, relacionar el concepto de glocalización para comprender cómo “lo local” está socialmente construido con referencia a los procesos globalizadores. La palabra deriva del término japonés *dochakuka*, que significa “localización global” o, en términos comerciales, la fabricación de productos globales, prácticas industriales y servicios para adaptarse a tradiciones y gustos culturales concretos.



La industria de viajes y turismo está en permanente evolución e involucra muchos segmentos de mercado, medios de comunicación, transportistas, empresas, proveedores, moda y tendencias de viaje que crean experiencias de vida. Por lo tanto, los destinos se ven envueltos en una competencia constante por ser vistos como lugares atractivos, deseables, seguros, valiosos, sostenibles, amigables y asequibles. Es en esta dimensión donde entra la labor de la paradiplomacia en la competencia por la visibilidad y posicionamiento de los destinos turísticos como es el Caribe Mexicano.

El propósito de esta investigación es generar y actualizar el análisis del contexto que enfrenta el destino y la marca Caribe Mexicano y visibilizar los elementos generadores de perspectivas de gestión en el sector, así como aportar conceptos para recalibrar la estrategia de promoción. También tiene como objetivo ayudar a los tomadores de decisiones de los sectores público y privado a tener una visión del contexto integrado y la estructura de la industria, los desafíos y las acciones necesarias para desarrollar políticas públicas en áreas como medio ambiente, seguridad pública, regulaciones de transporte, salud y resiliencia del destino. Todo lo anterior, desde una perspectiva que considera a la paradiplomacia como una herramienta que tienen los gobiernos locales para promover a sus estados o provincias en un entorno internacional, definido por la globalización y la competencia.

El límite de este estudio es muy claro, ya que no se trata de establecer una nueva estrategia. El resultado de este trabajo pretende ser un aporte a la identificación de los contextos internos y externos que enfrenta el Caribe Mexicano en la industria turística, para brindar los elementos necesarios que aporten al diseño de una estrategia y gestión renovadora. Lo nuevo en este trabajo de análisis es que integra los puntos de vista de actores clave del Caribe como embajadores, empresarios, académicos, funcionarios mexicanos e inversionistas en el sector de viajes y turismo, conectando sus ideas con datos estadísticos del impacto económico y los desafíos en la industria de negocios en la región que está conectada a una red mundial de turismo y viajes. De igual manera se acude a fuentes estratégicas del sector como el *World Travel & Tourism Council*, la *Organización Mundial del Turismo*, información estadística del sector público, privado y académico tanto nacional como internacional.

### 1.1 Objetivos del capítulo

- Identificar el contexto interno y externo que configura el diseño de una nueva estrategia de paradiplomacia como herramienta de la gestión pública local para el sector turístico en el Caribe Mexicano.
- Identificar nuevas tendencias en las redes de la industria turística y objetivos relacionados con la promoción.
- Generar recomendaciones para diversificar los esfuerzos de promoción internacional de acuerdo a una estrategia renovada.
- Elaborar recomendaciones de políticas públicas considerando que el futuro de los destinos turísticos se basa en la sustentabilidad ambiental y la responsabilidad social.

### 1.2 Interrogantes

- ¿Cuáles son los cambios más significativos que afectan a la industria del turismo en la región del Caribe?
- ¿Cuáles son los retos más importantes que enfrenta el Caribe Mexicano para sostener su competitividad?
- ¿Cuáles son los elementos internos y externos que existen en el contexto de la industria del Caribe Mexicano a considerar en la elaboración de una nueva estrategia para asegurar la ventaja competitiva sostenida del destino (Cancún-Riviera Maya-Cozumel-Costa Maya) en el turismo global después de la pandemia?
- ¿Cuáles son los elementos clave que el gobierno y todos los niveles de la sociedad deberían abordar para mejorar internamente a fin de preservar el crecimiento y agregar valor al destino?

## 2. Una revisión de la literatura

### 2.1 Definición del Caribe.

#### Historia y geografía, turismo, países, Caribe Mexicano.

El Consejo Mundial de Viajes y Turismo (WTTC) divide el mundo en 12 subregiones para la contribución económica y social del análisis de viajes y turismo: Unión Europea, América del Norte, Sudeste Asiático, América Latina, Noreste de Asia, Otra

Europa, Medio Oriente, Asia del Sur, Oceanía, África Subsahariana, África del Norte, Caribe. En este enfoque, México se considera en la subregión de América del Norte con Canadá y los Estados Unidos de América, no en la subregión del Caribe. El Caribe se considera el área de islas que incluye: Anguila, Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Bermudas, Islas Caimán, Cuba, Antiguas Antillas Holandesas, Dominica, República Dominicana, Granada, Guadalupe, Haití, Jamaica, Martinica, Puerto Rico, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago, Islas Vírgenes del Reino Unido, Islas Vírgenes de los Estados Unidos (*World Travel & Tourism Council [WTTC]*, 2016b, p. 17)



Figura I. América del Norte. Fuente: Universidad de Quintana Roo, 2022.

¿Qué es el Caribe? “El significado cultural de “Caribe” posee una aplicación más amplia que los significados geopolítico o insular de la palabra, y podría ampliarse para incluir a la América Central africana” (Gatzambide-Géigel, 1996, p. 75). Según este autor, el Caribe es una “invención moderna” del siglo xx dadas sus diferentes interpretaciones (históricas, ideológicas, políticas e imaginativas) que configuran la forma en que el mundo entiende esta estratégica región.

A pesar de pertenecer a la Subregión de América del Norte, México tiene una porción donde la cultura, la geografía y el turismo se integran al Mar Caribe: el Estado de Quintana Roo, es decir, el Caribe Mexicano. De acuerdo con los documentos legislativos estatales, el Caribe Mexicano es: “el área geográfica que comprende la costa mexicana en el estado de Quintana Roo que limita con el Mar Caribe. El Caribe Mexicano es también una marca de promoción turística nacional e internacional” (Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, 2014, p. 141).

Esta marca incluye los siguientes destinos: Cozumel, Cancún, Riviera Maya y Costa Maya. Los productos turísticos del Caribe Mexicano comprenden también: Isla Mujeres (Pueblo Mágico), Holbox, Mayakaan (Felipe Carrillo Puerto y José María Morelos con sus atractivos históricos culturales propios), Tulum, Chetumal y Bacalar (Pueblo Mágico).

En este contexto, el Estado de Quintana Roo tiene una pertenencia mixta para la cultura, la historia, el turismo y la promoción de viajes: México (Norteamérica) y el Caribe.



Figura II. El Mar Caribe. Fuente: Universidad de Quintana Roo, 2022.

De acuerdo con el objetivo de este estudio, se considera al Caribe como una región económica y turística que comparte y compite por un mercado que mostraba en 2015 y 2016 los siguientes números: “La contribución total de los viajes y el turismo al PIB (incluidos los efectos más amplios de la inversión, la oferta cadena e impactos de ingresos inducidos) fue de US \$ 53,1 mil millones en 2015 (14,8% del PIB), incrementándose un 2,7% en el siguiente año a: US \$ 54,5 mil millones (16,2% del PIB) en 2016. (WTTC, 2016b, p. 7).

Estos números reflejaban en ese momento un crecimiento sostenible y mostraban que los viajes y el turismo son una buena industria para estar presentes y en el futuro cercano. Sin embargo, también estas proyecciones están rodeadas de incertidumbre, no solamente por los efectos del cambio climático, sino por otros factores como los que,

en 2020, 2021 y 2022 hemos atestiguado, particularmente los sanitarios, los procesos bélicos o los movimientos sociales.

Analicemos estos otros datos:

En el 2019, poco antes del inicio de la pandemia ocasionada por el Covid-19, la contribución al PIB decreció al 14.1% con una contribución a la tasa de empleo del 15.4% y se proyectaba un incremento al PIB de un 3,4% a US \$76.2 mil millones para 2026 (16.2% del PIB). En el 2020 la caída fue de un -58% en lo que corresponde a la contribución al PIB y en -24.7% en los puestos de empleo, cercano a 700 mil empleos perdidos. (WTTC, 2022).

Estas cifras, claramente indican el enorme reto cuesta arriba que conlleva la recuperación económica tanto para los gobiernos locales, nacionales y todos los actores clave en la industria. Para efectos del presente estudio, el centro de análisis es la labor de los gobiernos a través de sus instrumentos de política interior como de política exterior, en este caso: la paradiplomacia, que aplica a los gobiernos locales.

En 2022, posterior al levantamiento de restricciones derivado de la anunciada pandemia, el turismo internacional experimentó un aumento interanual del 182% en el periodo de enero-marzo, según el último *Barómetro del Turismo Mundial* de la OMT. Los destinos de todo el mundo recibieron cerca de 117 millones de llegadas internacionales, frente a los 41 millones del primer trimestre del año del 2021. De los 76 millones de llegadas internacionales adicionales de los tres primeros meses, 47 millones se registraron en marzo, situación que denota una recuperación marcada para el sector.

Europa y América son líderes de tal recuperación, pues los datos de la OMT señalan que, en el primer trimestre de 2022, Europa acapara casi cuatro veces más llegadas internacionales que en el primer trimestre de 2021. En América las llegadas se duplicaron en los mismos tres meses; no obstante, lo anterior, las llegadas a Europa y América siguieron siendo un 43% y un 46% inferiores a los niveles de 2019, respectivamente.

2.2 Marcos teóricos: Estrategia

Uno de los fundamentos del liderazgo en la conducción del Estado y las empresas es ser una guía para la implementación de acciones para enfrentar la realidad y el futuro: “Estrategia es la determinación de las metas y objetivos básicos a largo plazo de una empresa y la adopción de cursos de acción y la asignación de los recursos necesarios para llevar a cabo estos objetivos” (Chandler, 1964, p. 13). Para efectos de este proyecto, la unidad de estudio es un destino turístico: El Caribe Mexicano (estado de Quintana Roo) administrado por los sectores público y privado y apoyado por el gobierno local (estatal) a través de su propia Secretaría de Turismo y Fideicomiso de Promoción Turística estatal. La colaboración entre los niveles local y nacional es necesaria para la implementación de acciones que apoyen el entorno empresarial dentro de las fronteras nacionales y alcancen redes internacionales.

Con respecto a esta definición de estrategia y su importancia en una industria altamente competitiva y sensible, los estrategias juegan un papel clave como líderes:

La esencia del trabajo del estratega es hacer frente a la competencia. El escenario en el que tiene lugar la competencia es la industria en la que una empresa y sus rivales compiten por hacer negocios. En este caso, la competencia turística se desarrolla en una arena de competencia entre negocios. Cada industria tiene una estructura distintiva que da forma a la naturaleza de la interacción competitiva que se desarrolla allí. Comprender la estructura subyacente de la industria de una empresa, ahora y en el futuro, es una disciplina central en la formación de estrategias. (Porter, 2007, p. 1). Es importante contextualizar que los gobiernos deben tener representantes en sus áreas turísticas que comprendan muy bien la naturaleza de la industria de los negocios en el ámbito turístico, porque acuden a espacios donde lo público incide en lo privado internacional y la competencia es amplia; en donde múltiples destinos compiten por esas inversiones. Los estrategias deben tener una visión de contexto más amplia con una comprensión sensible y enfocada de las arenas de nivel micro y la sabiduría para analizarlas.

Para cumplir con el propósito de este capítulo, el elemento de análisis es el Caribe Mexicano como destino turístico administrado por el Gobierno de México y el Gobierno del estado de Quintana Roo. Ambas entidades trabajan por el atractivo del país y del destino. En cuanto a los objetivos establecidos, es importante mirar el marco de análisis DAFO de Barney (*Firm Resources and Sustained Competitive Advantage*, 1991). Este enfoque proporcionará la estructura de estudio; las fortalezas y debilidades internas y externas para planificar el contexto actual y futuro que enfrenta el destino. “El análisis FODA es un ejercicio de planificación en el que los gerentes identifican las fortalezas (S) y las debilidades (W) de la organización, y las oportunidades (O) y amenazas (T) del entorno” (Jones, George y Hill, 2000, p. 241). Este modelo se complementará con el marco de atractivo país enfocado al turismo.

2.3 Atractivo del país

Lee (2016, p. 807) propone un marco multidimensional desde una perspectiva de desarrollo sostenible al reorganizar los diferentes elementos constitutivos (económicos, sociales y ambientales) de la definición de atractivo país:

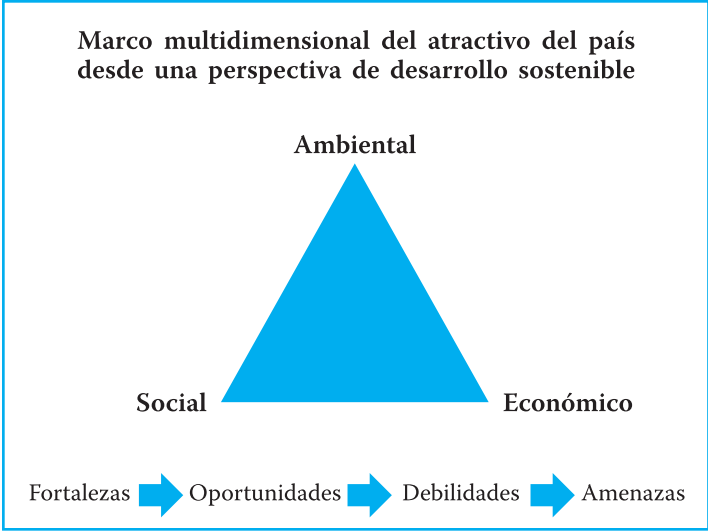


Figura III. Marco multidimensional del atractivo del país. Fuente, elaboración propia basada en Lee (2016) & Barney (1991).

En la investigación de mercados/negocios internacionales, el concepto de atractivo de un país se ha utilizado para medir sus características con respecto a sus mercados. Estos incluyen industrias, negocios e inversiones extranjeras para el desarrollo (IED) que atraen a inversores internacionales como empresas multinacionales (EMN) y corporaciones transnacionales (TNC). (Lee, 2016, pág. 812) [...]

El atractivo de un país puede definirse en términos generales como el grado en que un país es preferido a otros a los ojos de sus partes interesadas relevantes sobre la base de ciertos criterios que incluyen elementos tangibles e intangibles. (Lee, 2016, pág. 815).

En términos de análisis turístico, el concepto de atractivo del destino es relevante: “El atractivo de un destino refleja las opiniones de los visitantes con respecto a la capacidad percibida del destino para satisfacer sus necesidades y alentarlos a pasar tiempo allí” (Lee, 2016, p. 812).

El atractivo de un país es fundamental para llegar a los visitantes internacionales, pero el atractivo del destino también es muy importante porque permite potenciar la imagen del país y llegar a los visitantes nacionales que, en el caso del Caribe Mexicano, son la primera fuente de viajeros. En ambos casos, la gestión de los atributos del destino es crucial en la competencia turística mundial.

#### *2.4 Ventaja competitiva*

Una empresa con una ventaja competitiva está posicionada para obtener ganancias superiores en su industria [...] Para crear una ventaja competitiva, una empresa debe configurarse para hacer algo único y valioso. La empresa debe asegurarse de que, si desapareciera, alguien en su red de proveedores, clientes y complementadores, la extrañaría y nadie podría reemplazarla perfectamente: valor agregado [...] La esencia de crear ventajas es encontrar un conjunto integrado de opciones que distingue a una empresa de sus rivales. (Ghemawat y Rivkin, 2006, pág. 3).

Ghemawat afirma que crear y mantener una ventaja competitiva son temas relacionados. Tener una visión profunda de los detalles de cada uno de estos conceptos permite desarrollarlos, todos ellos relacionados con el análisis de la industria: “El análisis de la industria es crucial para crear una ventaja competitiva por varias razones” (Ghemawat & Rivkin, 2006, p. 4). Entre ellos:

- Características de atractivo (amenazas y oportunidades).
- Análisis de contexto para ventajas competitivas (condiciones de desarrollo).
- Perseguir las ventajas dadas en la estructura de la industria.

Para lograr una ventaja competitiva para su industria turística, cualquier destino debe asegurarse de que su "atractivo" general y la experiencia turística ofrecida sean superiores a los de los destinos alternativos abiertos a los visitantes potenciales. Las visitas existentes y potenciales a cualquier destino están inextricablemente vinculadas a la competitividad general de ese destino, independientemente de cómo se defina o mida. (Larry & Kim, 2010, pág. 369).

Los autores proponen un marco para la competitividad de los destinos y definen este concepto como 'relativo' y 'multidimensional'; relativo porque implica una referencia; multidimensional que debe incluir el crecimiento y el desarrollo sostenible, como lo menciona Lee (2016) sobre el atractivo del país. El análisis multidimensional del atractivo del país y del destino reside en que:

Si bien el crecimiento económico ha contribuido a mejorar el nivel de vida y la esperanza de vida de muchas personas en todo el mundo, ha afectado negativamente al medio ambiente al agotar (o dañar irreversiblemente) la base de recursos naturales y, a largo plazo, esto socava las perspectivas de crecimiento y el nivel de vida futuros. (Goldin, 2016, pág. 119).

Es por ello que este trabajo toma el modelo propuesto por Lee (2016) pero complementado con el marco de análisis FODA para identificar el punto de partida del estado del arte para el diseño de una nueva estrategia para el Caribe Mexicano.



Con el fin de capturar todas las ideas anteriores para obtener un enfoque y un marco para el propósito de este estudio, es importante agregar la visión de Dwyer & Kim (2010) sobre el atractivo de los destinos. El resumen de su visión se describe en la siguiente figura:



Figura IV. Los principales elementos de la competitividad del destino Fuente, adaptado de Dwyer & Kim (2010).

2.5 Estrategia Turística

Cada destino turístico tiene su propia personalidad, recursos, gestión, contexto y conexión con las redes. Las intenciones de los viajeros de visitar un lugar dependen de muchas circunstancias, como las tendencias, la moda, el propósito y el tipo de experiencia buscada (bodas, vacaciones, lunas de miel, naturaleza, temporada, aventura). Por eso, a la hora de diseñar una estrategia es importante echar un vistazo al contexto interno y externo del destino. En este trabajo se han revisado estrategias para diferentes destinos, aquellas experiencias que coinciden con el Caribe Mexicano.

El *Laboratorio de Planificación y Desarrollo de Turismo Sostenible* (STPL) creado por el *Consejo de Turismo de Blackstone* con sede en Rhode Island, EE. UU., ofrece experiencias interesantes en ideas creativas e innovadoras para educar y apoyar la búsqueda de soluciones “para crear un programa de turismo utilizando, estrategias de creación de destinos” (Billington, Carter & Kayamba, 2007, p. 38).

Encontrar estrategias a largo plazo para mejorar su economía mientras se preservan los recursos naturales, culturales e históricos. [...] camino sostenible que requiere el liderazgo de las autoridades locales y un mecanismo eficiente que involucre a todas las partes interesadas y una visión para crear políticas turísticas proporcionando un marco institucional para construir comunidades habitables. (Billington, Carter y Kayamba, 2007, pág. 40).

El STPL propone:

- No abusar del producto.
- Anticiparse a las presiones del desarrollo y aplicar límites y técnicas de gestión que sustenten los hábitats naturales, los sitios patrimoniales, el atractivo escénico y la cultura local.
- Conservar los recursos. Minimizar la contaminación, los desechos, el consumo de energía, el uso de agua, los productos químicos para jardinería y la iluminación nocturna excesiva.



- Respetar la cultura y la tradición local. Los visitantes aprenden y observan la etiqueta local. Los residentes aprenden a lidiar con las expectativas de los visitantes que pueden diferir de las suyas.
- Apuntar a la calidad, no a la cantidad. Medir el éxito del turismo no solo por el número de visitantes, sino por la duración de la estadía, la distribución del dinero gastado y la calidad de la experiencia”. (Billington, Carter y Kayamba, 2007, pág. 40)
- Se puede tomar otra experiencia de la experiencia del Reino Unido al hacer que las visas de turista sean “más simples, rápidas y convenientes de obtener y reducir las colas con más puertas de pasaportes electrónicos” (Caterer & Hotelkeeper, 2011, p. 1).

Dada su similitud con el contexto del Caribe mexicano, la experiencia del *Área del Patrimonio Mundial de la Gran Barrera de Coral* de Australia (GBR WHA) es interesante: [...] Para garantizar una industria turística viable, los destinos deben mantener o mejorar sus activos naturales, físicos y sociales. Simplificando, es fundamental que se conserve la competitividad de un destino [...] Un destino no solo debe garantizar su atractivo general, sino también la integridad de las experiencias que ofrece a los turistas debe igualar o superar la de los destinos alternativos abiertos a los visitantes potenciales. (Esparon, Stoeckl, Farr & Larson, 2014, p. 707).

En otras palabras, la ventaja competitiva sostenida debe ser un trabajo permanente en la estrategia de planificación del sector turístico.

Esta experiencia australiana subraya la importancia de que “cuanto más informados estén los formuladores de políticas sobre las interrelaciones entre las preferencias de los visitantes y los atributos del destino, mejor será la toma de decisiones en beneficio de la industria del turismo” (Esparon, Stoeckl, Farr & Larson, 2014, 707). Es por ello que un destino debe recibir permanentemente la retroalimentación de sus visitantes, así como comunicarles toda la diversidad de experiencias que tiene para ofrecerles. “En industrias altamente competitivas como el turismo, brindar un servicio de alta calidad es clave

para lograr una ventaja competitiva sostenible y, al mismo tiempo, mejorar la competitividad del destino” (Esparon, Stoeckl, Farr & Larson, 2014, p. 719).

Este estudio identifica los valores y preocupaciones ambientales como los más importantes cuando se habla de turismo en GBRW HA: océano limpio, arrecifes de coral saludables. Peces de arrecife sanos, belleza de la naturaleza, estar en un lugar natural, experimentar un entorno subdesarrollado, calidad del agua, peces, corales y otra vida marina. Dependiendo del entorno del destino, se desarrollan actividades comerciales, ya que los visitantes se ven influenciados positivamente para permanecer siempre atraídos por el “paisaje y la tranquilidad, lo que facilita la necesidad de restauración de los visitantes”. En este caso los vecinos son conscientes de la influencia del entorno natural en su calidad de vida. (Esparon, Stoeckl, Farr & Larson, 2014, p. 719).

### 3. Metodología de la investigación

Viajes y Turismo en el Caribe es el tema que he estado investigando durante los últimos ocho años desde una perspectiva académica como parte de un Programa de Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas y ahora en el Programa Posdoctoral Procesos Políticos y Sociales en un Mundo Complejo y en Transformación. He sido testigo del desarrollo del Caribe Mexicano y sus diferentes productos: el rápido crecimiento de sus destinos, el impacto en los recursos sociales y naturales, cómo la migración ha influido en la cultura. Adicionalmente, he participado en diferentes eventos como ferias internacionales de promoción turística, y en giras de promoción turística. He estado involucrado profesionalmente en este campo y conozco a varios actores del sector y CEOs de la industria de esta región del mundo que fueron entrevistados para este proyecto para contribuir desde sus experiencias e ideas sobre las oportunidades, amenazas y desafíos que enfrenta el sector turístico. por el Caribe Mexicano (Estado de Quintana Roo, México).

Siguiendo el enfoque de Helanummi-Cole (2016) sobre los métodos de recopilación de datos, este estudio incluye investigación cuantitativa y cualitativa. A partir del método de investigación cuantitativa, el documento obtendrá el análisis estadístico y la medición de los viajeros al Caribe y México, incluida su huella económica y ambiental,

así como sus nacionalidades. Este documento registrará información sobre ingresos, empleos generados, número de visitantes e información que revelará los mercados más importantes de los destinos, así como información de infraestructura como aeropuertos, puertos marítimos y conectividad internacional que brindan un valor importante al destino. Las fuentes de esta información son los estudios de comportamiento del consumidor, los datos de conocimiento de la percepción del consumidor, los resultados del turismo internacional y la información estadística de las agencias gubernamentales.

A partir del método de investigación cualitativa, se revisará la construcción económica de la región del Caribe para el análisis de viajes y turismo y su aplicación en este proyecto. En esta dimensión, la investigación se enfocará en el estudio de las fortalezas y debilidades del Caribe Mexicano que representan elementos básicos para considerar la planeación de la estrategia futura. Entre los elementos a estudiar están: la información de seguridad del destino, los sitios arqueológicos como fuente de ventaja competitiva sostenida, la proximidad al mercado estadounidense, las oportunidades que brindan los aeropuertos, los puertos marítimos, los servicios hoteleros de calidad, así como el análisis de la industria a partir de las fuerzas que configuran la industria, Porter (2007). Desde el método de investigación cualitativo, este trabajo revisará los problemas más importantes que se enfrentan en materia de conservación de los recursos naturales y la compleja pero dinámica relación México-Estados Unidos.

Dada la necesidad de un enfoque integrador para desarrollar este estudio, es necesario trabajar con ambos métodos: cualitativo y cuantitativo. Como consecuencia, este proyecto opta por la “investigación de métodos mixtos, es decir, un enfoque de indagación que involucra la recopilación de datos tanto cuantitativos como cualitativos, integrando las dos formas de datos; y usando diseños distintos que pueden involucrar supuestos filosóficos y marcos teóricos” (Creswell, 2014, p. 33).

Como resultado de esto, la metodología de investigación para la elaboración de este proyecto será mixta, ya que integra datos y análisis de fuentes secundarias de información como materiales escritos, medios y entrevistas. Como fuente importante de informa-

ción, el proyecto tendrá una serie de entrevistas con directores ejecutivos y funcionarios gubernamentales que dan forma a los esfuerzos integrados de la estrategia de turismo en la región, y académicos, organizaciones no gubernamentales, ex funcionarios de los sectores de medio ambiente y sostenibilidad. El tipo de análisis cualitativo utilizado en la investigación será deductivo reflexionando sobre las “condiciones de contorno” y “reflexionando con precisión sobre el mundo social” (Smets, 2016, p. 9).

Los métodos mixtos (Helanummi-Cole, 2016) guiarán la estructura de la investigación utilizando la observación, y retomando datos recolectados previamente en diferentes foros como la COP 13 2016 en Cancún, Foro Cancún 2016 Creando Sinergias para fortalecer la competitividad en el Gran Caribe, así como reuniones en la Asociación de Hoteles y Viajes de Santa Lucía, entrevistas a embajadores, actores económicos clave en el Caribe y México. Información de gran vigencia, pero que se complejizan después de la pandemia por los retrocesos económicos que implicó. Las entrevistas estructuradas permitirán acceder a información valiosa de los tomadores de decisiones en turismo y sostenibilidad en el Caribe.

Las entrevistas fueron diseñadas considerando tres categorías respecto a los elementos del marco de atractivo país y complementadas con los elementos de los marcos de competitividad de destino y FODA de acuerdo con los objetivos del estudio: a) Ambiental; b) Sociales y c) Económicas.

#### **4. Descripción de la industria turística (factores internos y externos)**

##### ***4.1 Turismo mundial en cifras***

De acuerdo con datos de la Secretaría de Turismo, en el año 2019, la contribución del turismo a la economía mundial ascendió a 3.5 billones de dólares, equivalente al 4.0% del Producto Interno Bruto mundial.

Según datos del Consejo Mundial de Viajes y Turismo, en 2021 la contribución del sector de viajes y turismo al PIB de América Latina representó el 6,1%, lo cual supone un crecimiento de 26,5% con respecto al año anterior, mientras que el empleo aumentó en 8% en comparación con 2020.

Se prevé que, para los próximos 10 años, el sector de los viajes y el turismo generará un total de 5,5 millones de nuevos puestos de trabajo en la región de Latinoamérica, con una tasa de crecimiento interanual del 3,2%, (Consejo Mundial de Viajes y Turismo, 2022).

4.2 Turismo en Latinoamérica

En 2019, el sector de viajes y turismo de Latinoamérica obtuvo una derrama de 288,1 billones de dólares al PIB, lo que representó el 8,2% de la economía de la región. Sin embargo, en 2020, cuando la pandemia impactó a la industria del ramo, su contribución descendió a un 41,4%.

Derivado de la pandemia por COVID-19, el PIB turístico nacional disminuyó en más de la mitad en 2020, alcanzando un monto de 2.0 billones de dólares, equivalente al 1.8% del PIB mundial. Las llegadas de turistas internacionales disminuyeron un 72.8% en ese mismo año, mientras que los ingresos por exportaciones procedentes del turismo disminuyeron un 62.8% en términos reales. (CONCANACO SERVYTUR México, 2022)

4.3 México

Según datos obtenidos de la Secretaría de Turismo de México, la contribución total del turismo al PIB en 2019 fue de 8.7% (Secretaría de Turismo de México, 2022). En el mismo período, México ocupó el puesto número 07 a nivel mundial en llegada de turistas internacionales y el número 17 por ingreso de divisas por turismo.

En 2020, el *Barómetro de Turismo Mundial* de la OMT ubicó a México en tercer lugar en la llegada de viajeros internacionales y el número trece en captación de divisas turísticas. En tal periodo, arribaron a México 24 millones 284 mil turistas internacionales, solo por debajo de Francia e Italia. El ingreso de divisas turísticas a México fue de 10 mil 996 millones de dólares, lo que le permitió ascender a la décimo tercera posición en la clasificación mundial<sup>2</sup>.

2 Estas cifras en mucho, se debe a las ligeras restricciones de viaje que México observó en la pandemia.

En 2021, México se colocó como el segundo lugar como receptor de turistas internacionales a nivel mundial (El Financiero, 2022).

Con 31.9 millones de turistas internacionales recibidos, México solo estuvo superado por Francia en ese rubro, pues el país galo tuvo un arribo de 54 millones de turistas extranjeros al cierre del año pasado.

En la región de América del Norte, el país de donde provienen más turistas a México es Estados Unidos de América, seguido de Canadá. En lo que va de 2022, el número más importante de visitantes provenientes de Europa fue del Reino Unido, seguido de Francia, España, Alemania, Rusia e Italia. De Latinoamérica: Colombia, Argentina, Brasil, Perú, Chile y Venezuela. De Asia: China y Corea del Sur. (Sistema Integrado de Información sobre Mercados Turísticos [SIIMT], 2022, pp. 1-7).

Tabla I. Viajeros internacionales en México en 2022, Enero-Abril

País	2021	2022	Variación % 21/22
Estados Unidos de América	2,313,087	4,280,239	85.0
Canadá	38,844	685,920	1665.8
Reino Unido	17,373	159,776	819.6
Colombia	79,490	254,725	220.4
Argentina	39,607	105,373	166.0
España	35,170	97,649	177.6
Brasil	69,758	89,953	29.0
Francia	29,219	116,252	279.9
Alemania	23,920	86,410	261.2
Italia	13,511	30,959	129.1

País	2021	2022	Variación % 21/22
Perú	23,549	75,994	222.7
Chile	28,932	61,535	112.7
Venezuela	44,185	40,184	-9.1
China	5,349	17,615	229.3
Corea del Sur	1,528	4,922	222.1
Rusia	9,137	38,011	316.0

Elaboración propia con información integrada del Sistema Nacional de Información Estadística del Sector Turismo de México (2022).

En lo que va de 2022, Akumal y Playacar, ambos destinos en Quintana Roo, ocuparon el 1er y 2do lugar entre los destinos más importantes de México, análisis reflejado en ocupación hotelera con 88% y 82.3% respectivamente, seguido de Cabo san Lucas (81.5%), Puerto Vallarta (80%) y Cancún (77.8 %) (DATATUR, 2022, p. 4).

4.3.1 El Caribe Mexicano

El Caribe Mexicano (Estado de Quintana Roo) tiene entre sus principales destinos turísticos: Cancún-Isla Mujeres, Riviera Maya (Playa del Carmen, Tulum), Cozumel, Costa Maya (Sur de Quintana Roo; frontera México-Belice). Es un destino que ha forjado su propia personalidad, diferenciado de los demás destinos mexicanos por su naturaleza y localización en las costas del Caribe interior, estratégicamente conectado con Estados Unidos, Centro y Sudamérica, su vasta infraestructura hotelera, parques naturales, productos turísticos, destino de cruceros e islas rodeadas de la magia de la antigua civilización maya y sitios arqueológicos.

En 2019, Quintana Roo recibió 22,608,581 visitantes (incluyendo 6,936,472 millones de pasajeros de cruceros), con una derrama económica de \$15,447.38 millones de dólares (Secretaría de Turismo del Estado de Quintana Roo, 2022).

El Caribe Mexicano tiene entre sus principales ventajas competitivas sus recursos naturales, la riqueza de sus sitios arqueológicos como: Tulum, Coba, El Rey, Chacchoben, Kohunlich, Kinichná, El Meco, Xcaret, y la cercanía a Chichén Itzá (Estado de Yucatán), San Gervasio, entre otras que son visitadas por 2.3 millones de turistas (Secretaría de Turismo del Estado de Quintana Roo, 2016).

Una de las áreas más importantes para el análisis del turismo es el comportamiento del consumidor (CB por sus siglas en inglés *Consumer Behavior*). Cohen, Prayag & Moital (2014) definen que las dimensiones más importantes de la investigación del CB son: “toma de decisiones, valores, motivaciones, autoconcepto y personalidad, expectativas, actitudes, percepciones, satisfacción y confianza y lealtad –además hay factores contemporáneos que impactan al CB como: tecnología, generación Y; así como el consumo ético” (Cohen, Prayag & Moital, 2014, p. 875). El análisis de CB proporcionará una herramienta fundamental para la planificación de estrategias y actividades de promoción.

5. Retos y oportunidades para el sector turístico en México

5.1 Amenazas

- La moneda mexicana (Peso) disminuyó de valor. De acuerdo con datos del Banco de México, la moneda nacional mexicana, ha ido disminuyendo su valor en referencia al Dólar Estadounidense. En 2014 el tipo de cambio fue de 13,08 pesos = 1 dólar estadounidense. Al 22 de junio de 2022 es 20.2442 pesos = 1 dólar estadounidense. (Banco de México, 2022).



Figura V: Evolución del tipo de cambio (Banco de México, 2022)

- El presidente de los Estados Unidos Mexicanos, recientemente se ha manifestado a favor de posturas de países con los cuales, Estados Unidos no posee buena relación. Se trata de Cuba, Nicaragua y Venezuela, quienes no fueron considerados por el Presidente Joseph Biden para participar en la Cumbre de las Américas, celebrada en los Estados Unidos, por lo que ha señalado que no debió realizarse la Cumbre de las Américas si no existe la participación de todos los países del continente americano, expresando también que estas acciones significan continuar con la vieja política de intervencionismo, y de falta de respeto a las naciones y sus pueblos. Lo anterior, ha sido el preámbulo de fuertes críticas por parte de la prensa mexicana y estadounidense, así como diversos sectores legislativos y empresariales de ambos países.

Posterior a este acontecimiento, el 12 de julio de 2022 en la visita realizada a Washington, el Presidente Joseph Biden y el Presidente Andrés Manuel López Obrador, abordaron temas de seguridad y cooperación económica entre ambos países, así como unir de forma directa lazos de amistad para actuar juntos ante los grandes desafíos que enfrentan los países. Sin embargo, esta visita se enmarcó en varias declaraciones desafortunadas del Presidente de México, como la realizada pocos días antes respecto a la Estatua de la Libertad y un protocolo mínimo por parte de la Casa Blanca en la recepción del mandatario mexicano.

### 5.2 Percepción inseguridad

- De enero a diciembre de 2021, ocurrieron en México 35 625 homicidios, que representan 28 homicidios por cada 100 000 habitantes a nivel nacional (Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI, 2022)

La violencia sexual viene aumentando en cifras en las Américas desde el año 2021: En México, *casi 5 millones de mujeres fueron víctimas de delitos sexuales durante el segundo semestre de 2021, significando el aumento de 0.8 puntos porcentuales con respecto al 2020.* (Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI, 2021)

### Corrupción e inseguridad:

- Uno de los temas más importantes que tiene la sociedad mexicana es erradicar la corrupción. “[...] El desarrollo económico se atrofia porque se desalienta la inversión extranjera directa y las pequeñas empresas dentro del país a menudo encuentran imposible superar los 'costos iniciales' requeridos debido a la corrupción”. (UNODC, 2016). La corrupción está socavando diferentes dimensiones del desarrollo nacional como los recursos económicos, sociales y naturales: Según HIS Markit (2016, p. 20) “En el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional 2021, México ocupó el puesto 31 entre 100 economías encuestadas, por detrás otros grandes países latinoamericanos como Brasil (38) y Colombia (39)”. (Transparency International, 2021).



- El turismo de alta densidad está dañando los recursos naturales teniendo un efecto *boomerang* en los destinos turísticos a largo plazo.
- Quintana Roo ocupa el lugar número tres de las 32 entidades en delitos de impacto por cada 100 mil habitantes. (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2022)

### 5.3 Oportunidades

- El turismo es una industria en crecimiento a nivel mundial y México está teniendo un crecimiento sostenido en este sector. Actualmente, se encuentra en la tercera posición mundial en número de visitantes y en el décimo tercer lugar en la captación de divisas turísticas (SECTUR, 2022).
- México fue el país número uno como destino turístico de Estados Unidos en el 2021, al recibir el 58% del total de visitantes.
- Promoción turística efectiva a través de eventos internacionales (F1, NFL, eventos y espectáculos culturales de alto impacto).
- Diversificación de los orígenes de los visitantes a través de la diversificación de mercados.
- Conectividad de aeropuertos, facilitando viajar a México, ampliando los conceptos de ofertas de viajes (médicos, convenciones, gastronomía, bodas, pueblos mágicos).
- Incrementar el turismo nacional dentro de México y conectar las empresas nacionales a la cadena de valor del turismo (SECTUR 2021).
- Infraestructura consolidada
- Servicio de Calidad en hoteles
- Sitios arqueológicos.
- Aeropuertos internacionales Cancún y Cozumel conectando a todo el mundo. Chetumal, Tulum (en construcción)
- Carreteras y Puertos (Cozumel, Riviera Maya y Mahahual).
- Mar Caribe.
- Estratégicamente conectado con EE.UU., Centro y Sudamérica.

### 5.4 Redes

El Caribe Mexicano participa en más de 30 eventos turísticos internacionales en países como Estados Unidos, Reino Unido, Rusia, Japón, Alemania, Francia, Japón, España, incluyendo la Asociación de Cruceros del Caribe con sede en Miami, que brindan una sólida red de promoción internacional para el destino.

### 5.5 Promoción turística de México

A medida que la globalización, siendo ésta un complejo proceso que se caracteriza tanto por la expansión planetaria de las actividades económicas, políticas y de comunicación transnacional, como por la intensificación de los niveles de interacción entre los Estados y sociedades que configuran la estructura internacional, da como resultado una competencia cada vez mayor. Para el caso del Turismo, es imperativo que cada país emplee estrategias/políticas de marketing y promoción para aumentar la conciencia pública mundial sobre su imagen entre las partes interesadas, incluidas empresas, clientes, ciudadanos, turistas y migrantes altamente calificados. (Lee, 2016, pág. 807).

Quintana Roo cuenta con un Consejo de Promoción Turística que articula y optimiza los esfuerzos de los actores (Estados, Transportistas, Asociaciones de Hoteles, Patronatos de Turismo) en la promoción del Caribe Mexicano y sus destinos turísticos a través de una promoción de difusión de las experiencias y atractivos turísticos que ofrece para fomentar el conocimiento turístico de los destinos del Caribe Mexicano, incrementar la llegada de turistas y contribuir a generar mayores beneficios económicos para impulsar el desarrollo regional y la generación de empleos bien remunerados.

### 6. Hallazgos

Los siguientes son los resultados de las entrevistas diseñadas considerando el marco multidimensional propuesto por Lee (2016), desde una perspectiva de desarrollo sostenible al reorganizar los diferentes elementos constitutivos de la definición de atractivo país: a) ambientales, b) sociales y c) económicos. Este modelo permite identificar las fortalezas (F), debilidades (D), oportunidades (O) y amenazas (A) de la gestión y promoción turística del Caribe Mexicano.



6.1 Ambiental

Un tema de gran importancia es la sustentabilidad. En este sentido, los instrumentos y criterios más importantes para conducir al sector turístico hacia una industria limpia y resiliente para enfrentar el cambio climático son:

Tabla II. Propuestas sobre sustentabilidad

Entrevistado (a)	Respuesta
CEO de Invest, Saint Lucia-Jamaica, Michale Andrew	Triple balance: viabilidad económica, y sostenibilidad ambiental de la equidad social.
Presidenta Cámara de Comercio de Mujeres, Haití. Daniella Jacques.	Uso de energías limpias en la industria turística.
Oficial de comercio exterior, Costa Rica	La visión de economía sostenible está aumentando en todo el mundo. Siempre habrá áreas de manejo sustentable a mejorar en destinos como Cancún.  Los datos siempre son importantes.
Javier Díaz, Ex Secretario de Ecología de Quintana Roo	Los instrumentos legales existen. El reto es su aplicación y su respeto. La sustentabilidad debe ser integral, económica, social, ambiental.
Doctor Guillermo de Anda, Arqueólogo Subacuático	No hay criterios de sostenibilidad porque no hay suficientes normas de control para regular la actividad turística. No existen estudios integrales con datos reales que midan el efecto sobre el medio ambiente. Mientras tanto hay más turistas y servicios.

Entrevistado (a)	Respuesta
Vicente Ferreira, Consultor en Desarrollo Sustentable	Existen buenos instrumentos para crear industrias limpias, pero la mayoría de ellos son objeto de buena voluntad de los desarrolladores. Es importante involucrar a los hoteleros y a la sociedad en la protección del medio ambiente para potenciar la resiliencia del destino ante los cambios consecuencia del cambio climático y la vulnerabilidad de este ecosistema.
Doctor Luis Mejía. Biólogo e investigador, Universidad de Quintana Roo.	El cambio climático nos obliga a pensar en la resiliencia de nuestros ecosistemas. Los instrumentos y criterios sostenibles sí existen en el turismo nacional e internacional; existe evidencia sobre su aplicabilidad. Lo que hay que hacer es la implementación si queremos sobrevivir como destino turístico a largo plazo.

Las acciones recomendadas que se deben realizar para consolidar un modelo de desarrollo sustentable en el Caribe Mexicano son:

Tabla III. Acciones recomendadas para el desarrollo sostenible

Entrevistado (a)	Respuesta
Javier Díaz, Ex Secretario de Ecología de Quintana Roo	Respetar los programas y legislación de ordenamiento ecológico y urbanismo con transparencia. Gestión responsable de aguas y residuos; uso eficiente de los recursos hídricos, eólicos, solares para generar energía. Fortalecimiento de políticas públicas para articular la cadena de oferta y demanda con los productores locales.

Entrevistado (a)	Respuesta
Doctor Guillermo de Anda, Arqueólogo Subacuático	La educación es la condición fundamental para garantizar el éxito en cualquier modelo de desarrollo sostenible. El Caribe Mexicano se ha visto terriblemente afectado por el desconocimiento de la fragilidad y vulnerabilidad de los ecosistemas. La corrupción es una de las principales fuentes de este problema.
Vicente Ferreira, Consultor en Desarrollo Sustentable	Involucramiento social, implementar políticas que cumplan con los compromisos globales para el desarrollo sostenible. Trabajo transversal entre autoridades, sector privado y sociedad para la elaboración de políticas públicas. Involucrar a los viajeros y turistas en la protección del medio ambiente a través de campañas sensibles.
Doctor Luis Mejía. Biólogo e investigador, Universidad de Quintana Roo	El desarrollo sostenible es el equilibrio de las cuestiones sociales, económicas y ambientales. Las políticas de desarrollo deben considerar cuán amplias pueden ser, es decir, las políticas ambientales han sido solo una cuestión de preservación de los recursos naturales, deben incluir el uso razonable de los mismos... si los salarios están por debajo de las necesidades sociales, la delincuencia tiende a aumentar. Es necesaria la aplicación de leyes en las zonas costeras, programas de educación ambiental, bienestar social para los trabajadores y pobladores.
Vicente Ferreira, Consultor en Desarrollo Sustentable	Existen buenos instrumentos para crear industrias limpias, pero la mayoría de ellos son objeto de buena voluntad de los desarrolladores. Es importante involucrar a los hoteleros y a la sociedad en la protección del medio ambiente para potenciar la resiliencia del destino ante los cambios consecuencia del cambio climático y la vulnerabilidad de este ecosistema.

Por otro lado, las consecuencias económicas, sociales y ambientales que se han abordado en el segmento turístico son:

- 1) “No hay una atención integral para llegar a empleos bien remunerados. Los altos cargos en la gestión turística están ocupados por extranjeros. Los proveedores locales no están totalmente conectados con la cadena de valor” (Javier Díaz, Exsecretario de Estado de Ecología en Quintana Roo).
- 2) “La actividad turística se ha incrementado con anarquía, sin planificación, trayendo consecuencias negativas como la contaminación y destrucción de ecosistemas, principalmente selvas y manglares. No hay una correcta gestión de las aguas residuales y de drenaje” (Dr. Guillermo de Anda, Arqueólogo Subacuático),
- 3) “Si bien existen importantes instrumentos legales que protegen las áreas naturales y promueven acciones sustentables, el crecimiento acelerado de la infraestructura turística y de las ciudades va más rápido que la necesidad de control. Muchas inversiones se hacen sin responsabilidad social. Esta tierra hay que compen-sarla con respeto y cuidado” (Vicente Ferreira, Consultor de Turismo Sostenible), y
- 4) “Los ingresos económicos y el turismo de alto impacto han creado problemas sociales y ambientales que siguen sin resolverse. Las ciudades costeras están sufriendo la contaminación de sus acuíferos. El desarrollo económico ha deter-minado el uso de los recursos naturales” (Dr. Luis Mejía, Biólogo e investigador, Universidad de Quintana Roo).

En cuanto a las consecuencias más importantes a atender por el turismo masivo en el Caribe Mexicano. Entre las respuestas a los problemas ambientales, sociales y culturales, se encuentran las siguientes:

Tabla IV. Hallazgos sobre las consecuencias del turismo masivo en el Caribe Mexicano

Entrevistado (a)	Respuesta
Javier Díaz, Ex Secretario de Ecología de Quintana Roo	Falta de infraestructura y servicios urbanos, transporte, inseguridad ciudadana, desorden urbano.
Vicente Ferreira, Consultor en Desarrollo Sustentable	Involucramiento social, implementar políticas que cumplan con los compromisos globales para el desarrollo sostenible. Trabajo transversal entre autoridades, sector privado y sociedad para la elaboración de políticas públicas. Involucrar a los viajeros y turistas en la protección del medio ambiente a través de campañas sensibles.
Doctor Guillermo de Anda, Arqueólogo Subacuático	La consecuencia más importante es el impacto sobre los recursos naturales, los ecosistemas y su paulatina destrucción. El ejemplo más evidente es la degradación del sistema de barreras arrecifales, la extinción de varias especies marinas y la contaminación de los sistemas naturales subterráneos de agua.
Vicente Ferreira, Consultor en Desarrollo Sustentable	La distribución del ingreso no ha sido un factor de desarrollo social. El turismo todo incluido está afectando gravemente al comercio local. Contaminación de ríos submarinos y reservas de agua, pérdida de arrecifes, manglares, bosques. La especulación de la tierra es un problema grave. Problemas sociales, bajos salarios remunerados.
Doctor Luis Mejía. Biólogo e investigador, Universidad de Quintana Roo.	Transculturalización. Los residentes locales están expuestos a visitantes de diferentes partes del mundo. En Cozumel hay aproximadamente 45,000 visitantes semanales de cruceros, la población local es de alrededor de 100,000 personas; aumenta la demanda de agua, electricidad y servicios para ellos. Afecta los recursos de la isla. La economía de la isla se basa en muchos sentidos en el dólar estadounidense.

En el mismo tema, las principales debilidades que tienen los municipios mexicanos para el manejo de los residuos sólidos urbanos y el tratamiento de aguas residuales son: la “falta de recursos económicos para hacer frente a la necesidad de infraestructura nueva y moderna, legislación limitada y desactualizada, falta de experiencia” (Javier Díaz, Exsecretario de Estado de Ecología en Quintana Roo), y “los municipios no tienen una fuerte planificación de políticas públicas, hay corrupción afectando el tema ambiental” (Doctor Guillermo de Anda, Arqueólogo Subacuático). Pero también:

La debilidad más importante es la ausencia de plena capacidad para hacer frente a los problemas que enfrenta debido al rápido crecimiento de sus ciudades y cortos períodos de administración. Los hoteles tienen importantes avances en el tratamiento de aguas y gestión de residuos, pero en las zonas urbanas es un gran problema sin resolver. (Vicente Ferreira, Consultor de Turismo Sostenible).

Aunque en los últimos 10 años hay mejoras en la gestión de residuos hay muchas acciones por hacer. El hecho más importante a entender es que todos los ecosistemas y acuíferos están conectados. El Caribe Mexicano depende en gran medida de una industria turística saludable porque utiliza recursos naturales como playas y arrecifes para subsistir. Es necesario implementar planes de gestión integral en las ciudades de la costa. (Dr. Luis Mejía, Biólogo e investigador, Universidad de Quintana Roo).

6.2 Social

Para asegurar el beneficio económico para la sociedad receptora de turistas, entre los hallazgos se destacan cinco aspectos principales a ser abordados por los gobiernos de México y del Estado de Quintana Roo para su planeación e implementación estratégica: 1) Decisiones estratégicas, 2) Liderazgo, 3) Instituciones y estrategias, 4) Innovación y 5) Ventajas competitivas. En el primero, los participantes entrevistados recomendaron diversificar la oferta de productos turísticos en nuevos segmentos de mercado como China. (Presidenta Cámara de Comercio de Mujeres, de Haití). Adicionalmente, existen segmentos importantes a explorar como: “Turismo de diáspora, turismo de humanidad, viajes multidesestino, mercado MICE (Reuniones, Incentivos, Conferencias y Eventos)” (CEO de Invest, Santa Lucía-Jamaica), el “Académico, arqueológico, rural, turismo

religioso para ser atraído al sur de Quintana Roo” (Oficial de comercio exterior, Costa Rica), y “Desarrollar nuevos nichos de turismo como médico y ecológico” (Agregado Económico, Embajada de República Dominicana en México).

Por otro lado, los entrevistados sugieren captar nuevos segmentos de mercado utilizando los siguientes canales de promoción:

Tabla V. Hallazgos sobre decisiones estratégicas

Entrevistado (a)	Respuesta
CEO de Invest, Saint Lucia-Jamaica	Redes sociales, redes de la diáspora, eventos <i>Fortune 500</i>
Presidenta Cámara de Comercio de Mujeres, Haití	Internet
Oficial de comercio exterior, Costa Rica	Uso de nuevas Tecnologías de Información y Comunicación para atraer turistas.
Artemio Santos, Exsecretario de Turismo del Estado de Quintana Roo y Ex Funcionario de Turismo de México	Ferias de turismo y viajes de familiarización de los representantes de los mercados, especialmente a los países y segmentos objetivo.
Miguel Borge, PhD. Exgobernador de Quintana Roo y Exdirector General de la Oficina de Visitantes de Cancún	El producto mejor posicionado del Caribe Mexicano es Cancún y sus otros productos que han ido ganando posicionamiento como Isla Mujeres, Playa del Carmen, Tulum y Cozumel. Esto fortalece su estatus de multidesino. Los avances en TIC's permiten enfocar los segmentos a los que deseamos apuntar. "Es importante considerar que el Aeropuerto de Cancún permite la posibilidad de viajar a cualquier parte del mundo y recibir visitantes de cualquier parte también. Los instrumentos como las relaciones públicas, eventos, participación en Ferias de Turismo, deben diseñarse con base a información del mercado que el destino está dispuesto a alcanzar".

Además de las instituciones y estrategias, para fomentar mayores niveles de inversión para los empresarios y proveedores de servicios turísticos, se recomienda implementar acciones en los siguientes puntos: “Oportunidades mejor empaquetadas, fondos de inversión de propósito especial” (CEO de Invest, Santa Lucía- Jamaica), “Acceso a financiamiento” (Presidente Cámara de Comercio de Mujeres, Haití), “Mejorar servicios, responsabilidad social” (Oficial de comercio exterior, Costa Rica) y “Promoción del turismo multidesino” (Presidente de JAMPRO, Jamaica).

En cuanto al indicador de liderazgo del destino, los entrevistados sugieren para la promoción del turismo algunas acciones para fortalecer las capacidades del sector turístico en el Caribe Mexicano, desde el punto de vista del protagonismo de las instituciones públicas y privadas responsables. Entre las que se encuentran las siguientes:

Tabla VI. Hallazgos sobre el liderazgo

Entrevistado (a)	Respuesta
Presidenta Cámara de Comercio de Mujeres, Haití	“Colaboración de inversión entre empresarios mexicanos y caribeños”.
Oficial de comercio exterior, Costa Rica	“El análisis de datos de mercado es necesario para medir y evaluar el impacto del turismo en el Caribe”
Oficial de comercio exterior, Costa Rica	“Innovar, renovar, actualizar, nuevas ideas. Los destinos deben mantenerse actualizados”
Embajador de Honduras en México	Ferias de turismo y viajes de familiarización de los representantes de los mercados, especialmente a los países y segmentos objetivo.
Embajador de México en los Países d el Caribe Oriental	“Logística. Es necesario mejorar la conectividad aérea y marítima entre los destinos turísticos del Caribe para que se complementen mejor entre sí”
Presidenta de JAMPRO, Jamaica	“Promover Cancún como destino del Caribe”

Entrevistado (a)	Respuesta
Ing. Artemio Santos, Ex Secretario de Turismo del Estado de Quintana Roo y Ex Funcionario de Turismo de México	“En la industria turística global es fundamental brindar: seguridad, certidumbre transparente, respeto por el medio ambiente en cada fase de la cadena de valor del turismo, análisis de retroalimentación de la satisfacción del cliente a través de consultores independientes para detectar riesgos en la cadena de valor. Además, campañas de marketing y relaciones públicas especializadas y bien dirigidas a los diferentes productos que ofrece el Caribe Mexicano”
Dr. Miguel Borge, Exgobernador de Quintana Roo y Ex Director General de la Oficina de Visitantes de Cancún.	“El desafío más importante de mediano y largo plazo que enfrenta el Caribe Mexicano es la implementación de políticas sustentables que den prioridad a los recursos naturales, la preservación histórica y cultural; uso racional de la energía y el agua. En un futuro próximo, la competitividad turística no se basará solo en el atractivo sino en la responsabilidad social del destino”

En cuanto a las instituciones y estrategias, los participantes agregaron que los instrumentos que pueden ayudar a promover la responsabilidad de las agencias internacionales, gubernamentales y empresas privadas en el desarrollo del turismo están principalmente en manos de los Ministerios o Secretarías de Turismo. Como podemos ver en sus respuestas: “Acuerdos globales sobre cambio climático. La necesidad de crear nuevos destinos sostenibles (ambientales y sociales)” (Embajador de Honduras en México), “Acuerdos entre Ministerios de Turismo y Direcciones de Promoción Turística, más conectividad entre países (transporte aéreo y marítimo)” (Agregado Económico, Embajada de República en México), y “Acuerdos de complementación turística. Asistencia técnica y consultoría entre ministerios de turismo” (Embajador de México en los Países del Caribe Oriental).

Además, en materia de innovación, los expertos señalaron que para que los servicios turísticos sean atractivos para los nuevos consumidores, es necesario implementar acciones en tres áreas: “Paquetes dinámicos, multidestino, programas de fidelización de resorts, descuentos especiales, promociones durante los períodos de exhibición”. (CEO de Invest, Santa Lucía-Jamaica), “Diferenciación de Marca” (Presidente Cámara de Comercio de Mujeres, Haití), y “Análisis de retroalimentación de clientes e implementación de recomendaciones” (Oficial de comercio exterior, Costa Rica).

En cuanto a la competitividad, las ventajas del Caribe Mexicano son variadas entre ubicación, infraestructura y conectividad, como se puede apreciar en las siguientes respuestas:

Tabla VII. Hallazgos sobre competitividad

Entrevistado (a)	Respuesta
CEO de Invest, Santa Lucía-Jamaica	Precio, presencia en el mercado, conectividad aérea, historia y cultura
Presidenta Cámara de Comercio de Mujeres, Haití	Su ubicación y proximidad al mercado estadounidense.
Oficial de comercio exterior, Costa Rica	Fuerte promoción, infraestructura aeroportuaria
Embajador de Honduras en México	Prestigio, calidad en el servicio al cliente, gastronomía y entretenimiento
Gerente Caribe América Latina y Mercados Emergentes, <i>Pro Jamaica</i>	Conectividad aérea, reputación y nombre inspirador de México, promoción gubernamental y del sector privado
<i>Economic Attaché, Embassy of Dominican Republic in México</i>	Agregado Económico, Embajada de República Dominicana en México
Embajador de México en los países del Caribe Oriental	Aeropuertos, puertos marítimos, carreteras, infraestructura de comunicaciones. Agencias de promoción.
Presidente de JAMPRO, Jamaica	Calidad de hoteles, monumentos históricos, parques temáticos y espectáculos.



6.3 Económico

Para asegurar el impacto económico del destino se encontraron aspectos importantes en las ferias de turismo y sinergias para promover el Caribe Mexicano. Al respecto, los entrevistados respondieron que los factores que ayudarían a incrementar la promoción del Caribe Mexicano en los mercados tradicionales e impulsar la diversificación de mercados, son:

Tabla VIII. Hallazgos sobre la promoción del caribe mexicano

Entrevistado (a)	Respuesta
CEO de Invest, Santa Lucía-Jamaica	Buena gestión de la relación con el cliente (CRM) y premios, programas de fidelización, especialización, ofertas multidesino, eventos y programas especiales.
Presidenta Cámara de Comercio de Mujeres, Haití	Marketing conjunto a través de ofertas multidesino.
Oficial de comercio exterior, Costa Rica	Comunicar el producto Cancún en una estrategia multicanal posicionando diferentes segmentos de interés para los viajeros más allá del mar y el sol. La narración de la experiencia de los viajeros es una forma innovadora de llegar a visitantes potenciales
Artemio Santos, Ex Secretario de Turismo del Estado de Quintana Roo y Ex Funcionario de Turismo de México	Es importante consolidar nuestros mercados naturales como Estados Unidos y Canadá, así como el turismo nacional, para potenciar la promoción en Europa, especialmente en aquellos países donde tenemos vuelos directos. Asia es un mercado importante, pero tenemos limitaciones dada la ausencia de vuelos directos

Agregaron que las acciones que han tenido éxito en la promoción del Caribe Mexicano están, por un lado:

La creación de instituciones destinadas a articular y alinear esfuerzos para potenciar la promoción turística del Caribe Mexicano (Estado de Quintana Roo). La identificación de fortalezas y atributos de cada destino que brinden complementariedad entre ellos y segmentación para llegar a más mercados (Artemio Santos, Ex Secretario de Turismo del Estado de Quintana Roo y Ex Oficial de Turismo de México).

Por otro lado:

Las cadenas hoteleras internacionales contribuyen de manera importante a través de su propia promoción del destino. Relaciones públicas internacionales con medios de comunicación, tarjetas de crédito, tour operadores, transportistas, aerolíneas, organizadores de convenciones y participación en ferias internacionales (Dr. Miguel Borge. Ex Gobernador de Quintana Roo y Ex Director General de la Oficina de Visitantes de Cancún).

También hemos aprendido de las acciones que no han tenido éxito a la hora de promover el turismo en el Caribe como: “Eventos fallidos que no impactan en los objetivos de mercado en campañas de promoción. Para alcanzar una mayor efectividad en la participación en ferias internacionales, estas deben estar dirigidas por especialistas con autoridad” (Artemio Santos, Exsecretario de Turismo del Estado de Quintana Roo y Exsecretario de Turismo de México). Y “Las relaciones públicas del Caribe Mexicano tienen importantes áreas de mejora. Se necesitan más eventos internacionales de alto calibre (deportes y artes) para impulsar la promoción. Debe complementarse con más inversión en infraestructura del destino” (Miguel Borge, PhD. Ex Gobernador de Quintana Roo y Ex Director General de la Oficina de Visitantes de Cancún).

Se encontró que los principales obstáculos para que el Caribe Mexicano se posicione mejor como un destino de clase mundial son la falta de cooperación y la explotación masiva de los destinos turísticos del Caribe Mexicano. Como expresaron los entrevistados: “Más cooperación sur-sur para comprender mejor las diversas y distintas propuestas de valor de cada país. Compartir mejores prácticas, conexiones de la cadena de valor,



mejorar el transporte logístico” (CEO de Invest, Santa Lucía-Jamaica), y “Cancún se ha convertido en un destino turístico masivo, parece un error. La promoción de la cultura y las ferias diplomáticas ayuda a la movilidad del turismo fuera de los hoteles todo incluido” (Oficial de Comercio Exterior, Costa Rica).

Por otra parte, desde la perspectiva de los competidores del destino, Cuba es visto por los embajadores del Caribe como una nueva plataforma para nuevos negocios. Se ve como una oportunidad en la articulación de nuevas oportunidades en la región del Caribe:

Tabla IX. Percepción de embajadores del caribe sobre el papel de cuba en turismo en el caribe

Entrevistado (a)	Respuesta
Embajador de Honduras en México	Cuba representa un lugar interesante por su esencia prohibida rodeada de misterio, que captará la atención del turismo en los años siguientes. Falta integración y sinergias con el resto de los destinos del Caribe.
Gerente Caribe América Latina y Mercados Emergentes, Pro Jamaica	Es una oportunidad para impulsar el turismo multidesino multicultural con el fin de atraer el interés de los visitantes a nuestros países caribeños. Cuba incrementará el número de sus visitantes.
Agregado Económico, Embajada de República Dominicana en México	El papel de Cuba con respecto a los viajes y el turismo de Estados Unidos es incierto. Depende de sus relaciones con EE.UU. Puede ser un proceso lento que puede impactar en destinos tradicionales como República Dominicana o México. Será importante crear un esfuerzo multidesino en el Caribe a través de la colaboración.
Embajador de México en los países del Caribe Oriental	Cuba es uno de los países más importantes del Caribe, su posible integración plena a la industria del turismo contribuirá al desarrollo económico de la isla y el Caribe.

Entrevistado (a)	Respuesta
Presidente de JAMPRO, Jamaica	Positivo. Aunque... más turismo a Cuba significa que otros destinos pueden sufrir.

7. Conclusiones

El Caribe Mexicano necesita que los estrategas y tomadores de decisiones trabajen en la planeación de los años venideros. Se deben considerar varias dimensiones de los desafíos internos y externos. Esta tarea necesita ser reforzada con habilidades políticas y de relaciones públicas para incidir, por un lado, en acciones y políticas públicas en áreas como la seguridad, la sostenibilidad y la gestión de las ciudades, elementos básicos para garantizar el futuro del destino y sus productos.

La industria de los viajes y el turismo está conectada con el entorno de certidumbre empresarial que deben proporcionar todos los niveles de competitividad del gobierno y el sector privado, especialmente en las áreas que pueden afectar las intenciones del viajero de visitar un país. Por otro lado, el atractivo del destino está conectado con las relaciones públicas en los mercados objetivo, la buena imagen del destino y el acceso a las redes.

El atractivo del país reside en un modelo multidimensional de desarrollo sostenible. El atractivo del destino se desempeña global y localmente en la atracción de turistas y debe ser mejorado por la diplomacia paralela de los gobiernos locales: la paradiplomacia.

La competitividad de los destinos es fundamental para añadir valor y hacer sostenibles las ventajas. Por un lado, es importante identificar claramente los factores que mejoran o dificultan el turismo y las intenciones de viaje, como la inseguridad, la calidad del transporte y la imagen de un destino. Por otro lado, es estratégico potenciar la promoción a través de nuevas tecnologías de nichos de información y comunicación para atraer nuevos segmentos de viajeros de forma permanente.

Viajar depende del bienestar económico de los turistas. Por eso es importante tener un amplio conocimiento del desempeño económico nacional de los países emisores,

especialmente de aquellos segmentos de mercado a los que se dirige un destino. Es fundamental observar con detalle el comportamiento de la economía internacional y los factores que modifican sus perspectivas. Todo en el mundo está conectado por muy distante geográficamente que se encuentre.

La llegada de turistas está ligada vitalmente a la logística como el transporte aéreo y marítimo. Por eso es necesario incrementar las conexiones y dirigir la gestión de nuevos vuelos, especialmente a los segmentos de mercado deseables. Al mismo tiempo es importante mejorar las instalaciones y servicios actuales. El gobierno y el sector privado deben tener un registro y control de los daños al medio ambiente y tener planes de acción para la protección del medio ambiente, así como los problemas que afectan el destino y la calidad de vida de los residentes. La sostenibilidad es un sistema integrado para preservar el futuro del destino.

Los turistas también son responsables de brindar protección al medio ambiente de los destinos visitados. Por eso es importante que la promoción del destino y de las empresas incluya la importancia de la ayuda tanto local como de los visitantes en la preservación de los recursos naturales: La responsabilidad social de toda la cadena de valor.

Mejorar el turismo no se trata solo de estrategias exitosas de promoción y *marketing*. Se trata de cumplir con todas las condiciones como recursos naturales bien conservados, cultura y patrimonio, calidad de vida de los residentes, actividades económicas conectadas a la cadena de valor, infraestructura de comunicaciones (aeropuertos, carreteras, internet), finanzas (banca, cambio de moneda), hospitales, diversidad de hoteles, servicios de transporte de calidad, destinos resilientes a la incertidumbre financiera y los fenómenos naturales. Los huracanes y las crisis sanitarias (Influenza en 2008 y Covid-19 2020) han mostrado la importancia del aprendizaje sobre el fortalecimiento de las condiciones para tener destinos resilientes.

El turismo es una buena industria para estar debido al crecimiento de los viajeros en la próxima década, pero es importante desarrollar un observatorio del desempeño econó-

mico del país y los indicadores de turismo que respalden la entrada de información para actualizar la planificación estratégica. Así como el incremento de políticas públicas e inversión destinada a la preservación de los tesoros naturales y culturales.

México enfrenta el desafío más importante en su relación con su principal socio económico: Estados Unidos. Fortalecer la diversificación de alianzas es obligatorio en el diseño de la estrategia.

Los productos entrantes de nuevos destinos fortalecen a la región Caribe porque incorpora valor a través de sus nuevos productos, pero debe ir acompañada de conectividad aérea o marítima para llegar a la complementariedad en lugar de ser competidores.

Los visitantes locales son el activo más importante con el que cuenta el Caribe Mexicano, pues representa el mayor segmento de viajeros al destino, por lo que la conectividad y promoción del aire de calidad nacional es un tema crucial a abordar. Nunca hay que olvidar fortalecer la capacitación a los prestadores de servicios, ya que la excelencia no mira nacionalidades, es una condición ética de la hospitalidad.

### Referencias

ANÁLISIS INTEGRAL DEL TURISMO (2022) *Porcentaje de ocupación, 2022*: <https://www.datatur.sectur.gob.mx/SitePages/ActividadHotelera.aspx>

BANCO DE MÉXICO (2022) *Tipo de Cambio*. Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/apps/gc/tipo-cambio-grafica-coyuntura.html>

BARNEY, J. (1991) *Firm Resources and Sustained Competitive Advantage*. *Journal of Management*, 17(1), 99-120. Accessed On Line, 17 February, 2017: [https://business.illinois.edu/josephm/BA545\\_Fall%202011/S10/Barney%20\(1991\).pdf](https://business.illinois.edu/josephm/BA545_Fall%202011/S10/Barney%20(1991).pdf)

BILGIHAN, A., BARREDA, A., OKUMUS, F., & NUSAIR, K. (2016) *Consumer Perception of Knowledge Sharing in Travel-related Online Social Networks*. *Tourism Management*, (52), 287-296. Available at: [https://www.researchgate.net/profile/Anil\\_Bilgihan/publication/282240259\\_Consumer\\_perception\\_of\\_knowledge-sharing\\_in\\_travel-related\\_OnlineSocial\\_Networks/links/560bafco8ae73e7a6a2d23e.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Anil_Bilgihan/publication/282240259_Consumer_perception_of_knowledge-sharing_in_travel-related_OnlineSocial_Networks/links/560bafco8ae73e7a6a2d23e.pdf) [Accessed 12th January 2017].

BILLINGTON, R. D., CARTER, N., & KAYAMBA, L. (2007) *The Practical Application of Sustainable Tourism Development Principles: A Case Study of Creating Innovative Place-Making Tourism Strategies. Tourism and Hospitality Research*, 8(1), 37-43. Available at: <http://o-resolver.ebscohost.com.millennium.itesm.mx/> [Accessed 15th december 2016].

CONCANACO, *Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo*, <https://www.concanaco.com.mx/turismo/notasdeinteres/detalles/6a3fc6cd636b8665f8d42124bee88574#:~:text=De%20acuerdo%20con%20la%20misma,7%25%20respecto%20al%20a%C3%B1o%20anterior.>

CATERER & HOTELKEEPER (2011) *The Tourism Strategy. What it contained (and what it didn't)*. ABI/Inform Collection, 201 (4668), p. 7. Available at: <http://o-resolver.ebscohost.com.millennium.itesm.mx/> [Accessed 15th december 2016].

CHANDLER, A. (1964) *Strategy and Structure: Chapter in the History of the American Industrial Enterprise* (Thomas Newcomen Award in Business History ed.). B. H. Review: USA.

COHEN, S. A., PRAYAG, G., & MOITAL, M. (2014) *Consumer Behaviour in Tourism: Concepts, Influences and Opportunities, Current Issues in Tourism*, 17 (10), 872-909. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13683500.2013.850064> (Consulted online 17 jan, 2017)

CONSEJO DE PROMOCIÓN TURÍSTICA DE MÉXICO (2016) *Mission. Government of Mexico. Mexico: Mexican Tourism Board*. Accessed Online 26 December, 2016: <http://www.cptm.com.mx/mision-vision-y-estrategias?language=en>

CRESWELL, J. W. (2014) *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Method Approaches*. SAGE Publications: Nebraska, USA.

DE LA MADRID, E. (2016a) *Tourism: Engine for Economic Growth. El Universal*, 2 December. Available Online: [www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/enrique-de-la-madrid/nacion/2016/12/2/turismo-motor-del-crecimiento](http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/enrique-de-la-madrid/nacion/2016/12/2/turismo-motor-del-crecimiento)

DE LA MADRID, E. (2016b) *Tourism's Achievements and Challenges Part I. El Universal*, 16 December. Available Online: [www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/enrique-de-la-madrid/nacion/2016/12/16/logros-y-retos-del-turismo-i](http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/enrique-de-la-madrid/nacion/2016/12/16/logros-y-retos-del-turismo-i)

DE LA MADRID, E. (2016c) *Tourism's Achievements and Challenges Part II. El Universal*, 30 December. Available Online: [www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/enrique-de-la-madrid/nacion/2016/12/30/logros-y-retos-del-turismo-ii](http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/enrique-de-la-madrid/nacion/2016/12/30/logros-y-retos-del-turismo-ii)

DWYER, L., & KIM, C. (2010) *Destination Competitiveness: Determinants and Indicators. Current Issues in Tourism*, 6(5), 369-414: <http://dx.doi.org/10.1080/13683500308667962>

EL FINANCIERO, *México, el Segundo País del Mundo en recibir más Turistas Internacionales en 2021*, Abril, 2022, <https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/2022/02/23/mexico-el-segundo-pais-del-mundo-en-recibir-mas-turistas-internacionales-en-2021/>

ESPARON, M., STOECKL, N., FARR, M., & LARSON, S. (2014) *The Significance of Environmental Values for Destination Competitiveness and Sustainable Tourism Strategy Making: Insights from Australia's Great Barrier Reef World Heritage Area. Journal of Sustainable Tourism*, 23(5), 706-725. Available at: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09669582.2014.998678> [Accessed 15th december 2016].

FORBES MÉXICO, *AMLO no irá a la Cumbre de las Américas*, 2022: <https://www.forbes.com.mx/amlo-no-ira-a-la-cumbre-de-las-americas-va-a-oaxaca-para-atender-emergencia/>

GATZAMBIDE-GÉIGEL, A. (1996) *The Invention of the Caribbean in the 20th Century. Revista Mexicana del Caribe*, 1(1), 75-96.

GHEMAWAT, P. (2010) *Finding your Strategy in the New Landscape*. Harvard Business Review, March, 54-62.

GHEMAWAT, P., & RIVKIN, J. W. (2006) *Creating Competitive Advantage*. Harvard Business Review, February, 1-21.

GOBIERNO DE MÉXICO, SECRETARÍA DE TURISMO, 2022: <https://www.gob.mx/sectur/prensa/omt-confirma-que-mexico-se-ubico-como-el-3er-pais-mas-visitado-y-el-13-en-captacion-de-divisas-turisticas-en-2020#:~:text=En%202020%2C%20llegaron%20a%20nuestro,debajo%20de%20Francia%20e%20Italia.>

GOLDIN, I. (2016) *The Pursuit of Development: Economic Growth, Social Change and Ideas*. Oxford University Press: New York, USA.

HELANUMMI-COLE, H. (2016) *Data Gathering Methods*. Oxford, UK: University of Oxford, Said Business School. Presentation.

INTEGRATED SYSTEM OF INFORMATION ON TOURISM MARKETS (SIIMT) (2015) *International Tourism Results. Annual Report, Mexico: Consejo de Promoción Turística de Mexico*. Accessed online 27 December, 2016: <http://www.siiimt.com>

IHS MARKIT (2016). *Country Reports – Mexico 2016*. [Online]. Business Source Complete, EBSCOhost. Available from: <http://eds.b.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?sid=aofob52f-910b-4dca-97ec-1061e17e008b%40sessionmgr104&vid=21&hid=113>

JONES, G. R., GEORGE, J. M., & HILL, C. V. L. (2000) *Contemporary Management*. 2nd ed. McGraw Hill: Boston, MA.

LARRY, D., & KIM, C. (2010) *Destination Competitiveness: Determinants and Indicators. Current Issues in Tourism*, 6(5), 369-414. Accessed Online, 17 February, 2017: <http://dx.doi.org/10.1080/13683500308667962>

LEE, K. H. (2016) *The Conceptualization of Country Attractiveness: A Review Research. International Review of Administrative Sciences*, 82(4), 807-826: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0020852314566002>

LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. *Turismo y Desarrollo de Quintana Roo: Un enfoque legislativo en el marco del 40 aniversario*. (2nd ed.). Chetumal, Quintana Roo, México: Congreso del Estado de Quintana Roo.

McKENNA, C. (2016) *Strategy as Position*. May. Said Business School, University of Oxford, UK. Presentation

TURISMO EN MEXICO BOARD (n.d.) *Resultados Generales del Sector Turístico 2015*. Consejo Promoción Turística de México- Mexico.: <http://www.siiimt.com/work/models/siiimt/Resource/41f9c173-1c38-49f2-bbcd-9aa3a43417ea/2015Desempeno.pdf>

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE TURISMO, *La Recuperación del Turismo Gana Impulso tras la Disminución de las Restricciones y el Aumento de la Confianza*, Junio, 2022, <https://www.unwto.org/es/news/recuperacion-del-turismo-gana-impulso-tras-la-disminucion-de-las-restricciones>

PORTER, M. (2007). *Understanding Industry Structure. Harvard Business Review*, August, 1-16. Secretaría de Turismo de Quintana Roo, Indicadores, 2019: <https://sedeturqroo.gob.mx/ARCHIVOS/indicadores/Indicador-Tur-Dic-2019.pdf>

SECRETARÍA DE TURISMO, <https://www.gob.mx/sectur/prensa/omt-confirma-que-mexico-se-ubico-como-el-3er-pais-mas-visitado-y-el-13-en-captacion-de-divisas-turisticas-en-2020#:~:text=El%20Bar%C3%B3metro%20de%20Turismo%20Mundial%20de%20la%20OMT%20ratifica%20el,de%20divisas%20tur%C3%ADsticas%2C%20en%202020>.

SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (2016) Anual Report, Sistema Nacional de Seguridad Pública, México. Accessed Online, 27 December 2016: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-datos-abiertos.php>

SECRETARÍA DE TURISMO. (2016) *Compendio Estadístico del Turismo en México 2016*. México: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Turismo. Online accessed on 24 December, 2016: <http://www.datatur.sectur.gob.mx/SitePages/CompendioEstadistico.aspx>

SECRETARÍA DE TURISMO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO (2016) *Tourism Data 2016*. Cancun: Gobierno del Estado de Quintana Roo, Departamento de Planeación y Desarrollo: <http://sedetur.qroo.gob.mx/estadisticas/indicadores/indicadores-turisticos-2015.pdf>

SMETS, M. (2016) *Data Analysis*. Presentation, 1-19. Said Business School, University of Oxford: Oxford, UK.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, THE GLOBAL COALITION AGAINST CORRUPTION, *Corruption perceptions index, 2021*: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/col>

THE WHITE HOUSE. OFFICE OF THE PRESS SECRETARY (2014, December 17) *Fact Sheet: Charting a New Course to Cuba*. 1. Washington, DC. Accessed Online, February 9, 2017: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/12/17/fact-sheet-charting-new-course-cuba>

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (2015a) *Homicides Counts and Rates (2000-2014) per 10,000 Population*. Annual, United Nations, Research and Analysis Branch: Vienna.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (2015b) *Total Sexual Violence at the National Level, Number of Police-Recorded Offences*. United Nations, Research and Analysis Branch: Vienna. Accessed online, 27 December 2016: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics.html>

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (2016) UNODC's *Action Against Corruption. United Nations, Research and Analysis Branch: Vienna*. Accessed online, 27 December 2016: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics.html>

WORLD TOURISM ORGANIZATION (2015) *World Tourism Barometer. Mexico: SIIMT*. Online Accessed 26 December, 2016: [http://www.siiimt.com/en/siiimt/ranking\\_mundial\\_omt](http://www.siiimt.com/en/siiimt/ranking_mundial_omt)

World Travel & Tourism Council (2016a) *Travel & Tourism Impact 2016: North America*. Annual, WTTC. Accessed on line, on February 16, 2017: <https://www.wttc.org/-/media/files/reports/economic-impact-research/regions-2016/northamerica2016.pdf>

WORLD TRAVEL & TOURISM COUNCIL (2016b). *Travel & Tourism: Economic Impact 2016: The Caribbean*. Annual, WTTC. Accessed on line, on February 16, 2017: <https://www.wttc.org/-/media/files/reports/economic-impact-research/regions-2016/caribbean2016.pdf>

## 6. SEMBRANDO VIDA 2019-2022. UNA PRIMERA APROXIMACIÓN PARA LA EVALUACIÓN DE DISEÑO DEL PROGRAMA

*Jorge Enrique Pérez Lara<sup>1</sup>, Roberto Moreno Espinosa<sup>2</sup>, Miguel Ángel Sánchez Ramos<sup>3</sup>*

### Introducción

LA CONSERVACIÓN AMBIENTAL Y LA GESTIÓN SOSTENIBLE de los recursos naturales son desafíos críticos en el escenario global contemporáneo. En este contexto, los programas de reforestación emergen como una estrategia fundamental para contrarrestar los efectos del cambio climático, promover la biodiversidad y sostener los ecosistemas. La iniciativa *Sembrando Vida*, implementada en México entre 2019 y 2022, representa un esfuerzo significativo en esta dirección. En este capítulo nos proponemos realizar una evaluación exhaustiva de dicho programa, situándolo dentro del marco más amplio de las políticas públicas de reforestación y su impacto socioambiental.

<sup>1</sup> Doctor en Desarrollo de la Educación, realizó una Estancia Posdoctoral de investigación sobre evaluación de políticas públicas en la Universidad Autónoma del Estado de México. Actualmente es profesor de El Colegio de Morelos, miembro del SNI, Nivel 1.

<sup>2</sup> Doctor en Administración Pública, Profesor de Tiempo Completo en el Centro Universitario UAEM-Amecameca, de la Universidad Autónoma del Estado de México y Presidente de la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. Miembro del SNI, Nivel 2

<sup>3</sup> Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, Profesor de Tiempo Completo en el Centro Universitario UAEM-Amecameca, de la Universidad Autónoma del Estado de México, actualmente también Encargado del Despacho de la Dirección, miembro del SNI, Nivel 2



El programa *Sembrando Vida* no solo se destaca por su magnitud y ambición, sino también por el contexto en el que se inscribe: un país con una rica biodiversidad y una serie de retos ambientales y sociales únicos. Al evaluar este programa, en el capítulo se busca comprender no solo sus resultados y eficacia, sino también el marco legal y operativo que lo sustenta. Esto implica una exploración profunda del sistema mexicano de evaluación de políticas públicas, un aspecto crucial para entender cómo se diseñan, implementan y miden los programas gubernamentales en relación con sus objetivos y su impacto real. Además, la relevancia de *Sembrando Vida* se ve enriquecida mediante la comparación con iniciativas internacionales como la Gran Muralla Verde de África y el programa europeo *Life Terra*. Estas experiencias proporcionan un contexto global y permiten una comprensión más amplia de cómo diferentes enfoques y estrategias de reforestación se despliegan en diversas regiones del mundo. Esta comparación internacional no solo enriquece la evaluación del programa mexicano, sino que también ofrece lecciones valiosas y perspectivas que pueden ser aplicadas en futuras iniciativas.

El análisis del diseño y la implementación del programa *Sembrando Vida* es un componente central de este estudio. Al desentrañar los elementos que conforman su estructura y funcionamiento, se busca identificar las fortalezas y debilidades inherentes a su concepción y ejecución. Este enfoque analítico permite no solo evaluar la eficacia del programa en términos de sus metas ambientales y sociales, sino también contribuir al debate más amplio sobre cómo las políticas públicas pueden ser optimizadas para lograr un equilibrio entre desarrollo sostenible y conservación.

Los objetivos de este capítulo son múltiples y entrelazados. En primer lugar, se busca evaluar de manera integral el programa *Sembrando Vida* considerando tanto su diseño como su implementación y los resultados obtenidos. Esto incluye un análisis del marco legal y las políticas que respaldan el programa, así como una evaluación de su efectividad en términos de reforestación, impacto social y contribución a la sustentabilidad ambiental. La metodología adoptada para esta evaluación combina un análisis cualitativo y cuantitativo, utilizando datos oficiales, informes de campo, testimonios de participantes y comparaciones con otros programas similares a nivel internacional.

Otro objetivo es situar *Sembrando Vida* en un contexto global, comparándolo con programas de reforestación de otras regiones. Este análisis comparativo ofrece una perspectiva única sobre las mejores prácticas, los desafíos comunes y las oportunidades de aprendizaje, que son cruciales para cualquier esfuerzo de conservación y desarrollo sostenible a gran escala. Al hacerlo, el documento no solo destaca las peculiaridades del caso mexicano, sino que también contribuye al diálogo internacional sobre políticas ambientales efectivas.

Finalmente, se busca ofrecer conclusiones y recomendaciones basadas en la evaluación realizada. Estas sugerencias estarán dirigidas no solo a mejorar el programa *Sembrando Vida* en sí mismo, sino también a informar el diseño y la implementación de futuras políticas públicas en el ámbito de la reforestación y el desarrollo sostenible. Las recomendaciones buscarán equilibrar las necesidades ambientales, sociales y económicas, reflejando las complejidades y los compromisos inherentes a la gestión de recursos naturales en el siglo XXI.

Este trabajo se apoya en una extensa revisión de literatura y fuentes de información, incluyendo estudios académicos, informes gubernamentales, estadísticas oficiales y testimonios directos. Esta base de datos rica y diversa permite una evaluación rigurosa y detallada del programa *Sembrando Vida* proporcionando *insights* valiosos para políticas públicas, académicos, ambientalistas y otros interesados en la gestión sostenible de los recursos naturales.

Con este enfoque, en el artículo se busca contribuir significativamente al entendimiento y mejora de las políticas de reforestación, enfatizando la importancia de un análisis exhaustivo y reflexivo en la formulación de políticas públicas efectivas y sostenibles.

### **La evaluación de políticas públicas**

La evaluación es uno de los principales elementos de las fases del diseño de políticas públicas, pues de acuerdo con la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, del gobierno de España:



La evaluación es un instrumento integrado en el análisis de las políticas públicas de carácter multidisciplinar y de reciente especialización profesional que tiene por objeto apreciar la eficacia de los programas o políticas públicas, comparando sus resultados e impactos con los objetivos asignados y los medios puestos a su disposición, emitiendo un juicio de valor. Más que un instrumento de conocimiento per se es un proceso guiado por una serie de exigencias y valores: rigor, imparcialidad, transparencia, atención a los distintos puntos de vista y voluntad de que prevalezca el interés general (MPTAP. 2010: 13-14).

De acuerdo con el organismo encargado de la valoración de políticas públicas del gobierno de España, la evaluación consiste en el procedimiento imparcial y transparente, establecido para comparar los resultados alcanzados en relación con las metas planteadas. Si bien resulta una definición clara y concisa, la realidad es que la evaluación va más allá de la contrastación de resultados, sino que debe abarcar los procesos llevados a cabo para alcanzar las metas y objetivos para poder retroalimentar el trabajo. Basar la evaluación únicamente en las metas y no en los procesos, pudiera impedir la retroalimentación que permita la mejora continua.

Incluso yendo aún más lejos, la evaluación debe ser un proceso que abarque la valoración objetiva de los resultados obtenidos y los procesos que intervienen en la consecución de los mismos, y además alcanzar el análisis de los objetivos mismos, pues si la definición del problema no es adecuada, la selección de alternativas y objetivos pueden ser erróneos, en este orden de ideas, tenemos algunas consideraciones de la CEPAL, que menciona lo siguiente:

La actividad de evaluación se puede plantear como una valoración en tres niveles articulados del quehacer público: macro (evalúa las prioridades políticas de largo y mediano plazo), meso (se enfoca a evaluar la política sectorial e intersectorial de mediano plazo, y la institucionalidad pública que la opera) y micro (se centra en la medición de procesos de gestión y desempeño de corto plazo) (CEPAL, s/f: 1).

De acuerdo con lo anterior, el alcance de la evaluación puede ir más allá de la valoración de acciones concretas, sino que puede y debe ser realizada desde los tres niveles para que la misma tenga una visión integral, en este sentido la CEPAL menciona que la acción de evaluar conlleva diversos beneficios tales como se muestran a continuación:

Desde una perspectiva instrumental, la evaluación puede ser definida como un sistema conformado por un conjunto de procedimientos técnicos utilizados para la obtención, procesamiento y análisis de información relevante. Su valor en el ámbito público radica en asegurar información veraz, pertinente, útil y consistente que permita en lo interno: orientar la asignación presupuestaria, cautelar la calidad del gasto y la definición de nuevas prioridades de programas, como también fortalecer la formulación e implementación de la intervención pública. Y en lo externo, contar con elementos suficientes para responder de manera simultánea a las demandas de los ciudadanos por mayor transparencia en el accionar público y rendición de cuentas. En tal sentido, la evaluación y los mecanismos de control y rendición de cuentas debieran llenar de contenido estratégico el diseño e implementación de políticas públicas, la gestión pública y la calidad analítica de la decisión gubernamental (CEPAL, s/f: 1)

La evaluación tiene dos componentes que deben tomarse en cuenta, el primero es que, mediante ella, se asegura la obtención de información pertinente para una adecuada toma de decisiones, así como para un mejor uso de los escasos recursos públicos, pero adicional y totalmente emparejada con el primero punto es que al mejorar el accionar gubernamental y volverlo más eficaz y eficiente, se logra atender de mejor manera las diversas demandas sociales. Por otro lado, la evaluación, la define el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social, de la siguiente forma:

La evaluación de la política social en México, y de la política pública en general, es una herramienta fundamental para mejorar constantemente su desempeño y conocer cuáles de las acciones son o no efectivas para resolver los grandes problemas sociales y económicos que todavía aquejan al País (CONEVAL, s/f: 1).

Si bien esta definición es focalizada a la evaluación de la política social puede servir de referencia para entender cómo es que el gobierno mexicano entiende el término, como se puede ver, lo retoma como un elemento que permite la mejora continua en el desempeño gubernamental, y se enfoca sobre todo en la eficacia. El alcance del CONEVAL son los programas y acciones de desarrollo social que implementa el Gobierno Federal, así como a la política social en su conjunto. El hecho de contar con un organismo enfocado únicamente en la evaluación de la política social da cuenta de la importancia que tiene este elemento para el gobierno mexicano. Algo que es importante tomar en cuenta, es la utilidad de la evaluación, en este sentido Pressman y Wildavsky, mencionan lo siguiente:

Para que sea útil durante la implementación debe tratar de generar datos que puedan utilizarse para mejorar el proceso. Asimismo, la evaluación debe permitir que los futuros procesos de implementación (y también sus diseñadores, las organizaciones, los operadores y los críticos) aprendan de los errores (Pressman y Wildavsky, 1998: 285-286)

La evaluación debe tener una utilidad de mejora continua, es decir, valorar los errores u omisiones para no repetirlos y así fortalecer los programas públicos, por lo que el presente trabajo de investigación tiene por objetivo, evaluar lo hecho en materia de política ambiental, específicamente del programa sembrando vida, para valorar si puede ser mejorado. Si la evaluación no trasciende al simple hecho de evaluar y contribuye a la mejora continua del ejercicio público puede generar dudas de su utilidad como lo menciona Pressman y Wildavsky, “el no implementar la evaluación, es decir, no utilizar sus resultados, ha hecho que se dude de las suposiciones prevalecientes” (1998: 288).

Por tal motivo el sistema de evaluación debe tener repercusiones directas en la mejora de la formulación e implementación de los programas públicos, en esta misma línea de ideas, el gobierno mexicano cuenta con el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño, que tiene por objetivo “el análisis sistemático y objetivo de los programas federales para determinar su congruencia y analizar el logro de sus objetivos y metas, para identificar su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad” (SHCP, s/f: 1), el alcance de este sistema implica los niveles meso y micro de los tres niveles mencionados

por la CEPAL, dejando fuera únicamente el nivel macro que consiste en la evaluación de los objetivos, sin embargo es uno de los esfuerzos institucionales más importantes del gobierno por evaluar las políticas públicas, pues su alcance llega a todos los programas presupuestarios del orden federal para conocer si están cumpliendo con sus objetivos y sobre todo retroalimentar el desempeño gubernamental. Por otro lado, es importante no perder de vista que:

La evaluación de la acción y de las políticas públicas es una parte de las nuevas herramientas de gestión de los sistemas democráticos que pretende contribuir a proporcionar instrumentos para asegurar la eficacia, la responsabilidad administrativa y la participación social en la acción pública. La evaluación, así concebida, es una filosofía y una técnica en formación en el ámbito público, del mismo modo que otras herramientas de gestión pública como el marketing o la planificación estratégica (Bañón, 2003: xx).

La evaluación es inherente a la rendición de cuentas por parte de quienes representan al aparato estatal, por lo que dicha práctica es uno de los elementos más importantes de los sistemas democráticos modernos, además de que la evaluación tiene una función básica per se, pues al valorar el diseño, implementación e impacto del accionar público, permite alcanzar el mejoramiento continuo que redundará en eficiencia y eficacia, como lo menciona Bañón: “en primer lugar, se trata de emplear la evaluación para corregir los errores, para asentar los aciertos y, en todo caso, para auxiliar a la dirección administrativa en sus decisiones” (2003: xx1). Adicionalmente, Mondragón pone sobre la mesa una definición de la evaluación de los programas públicos que contempla lo siguiente:

La evaluación de programas ha de entenderse con un significado amplio, mediante la evaluación de un programa entendemos el estudio del conjunto del proceso. Sin embargo, es difícil que encontremos evaluaciones que abarquen todas las fases de la actuación pública. De esta manera, la práctica está estableciendo una terminología como: evaluación de necesidades, evaluación del proceso, evaluación de resultados y/o impacto y auditoría operativa (Mondragón, 2003: 4).

En este sentido, el autor propone unas variantes de modelos de evaluación que, si bien en la práctica no distan mucho de las propuestas por la CEPAL, incorpora una adicional, la cual se denomina evaluación de necesidades que consiste en lo que algunos otros autores llaman identificación del problema o diagnóstico, en el cual se revisa el comportamiento de las demandas sociales que darán pauta para la formulación de políticas para atenderlas.

Finalmente, Osuna define a la evaluación como el: “instrumento de control financiero y de legalidad; pero también y, sobre todo, como herramienta para racionalizar la toma de decisiones públicas” (2003: 47), resulta importante, pues la evaluación si no está asociada a las funciones de control presupuestal y toma de decisiones del poder público, deja de tener eficacia en su tarea de impulsar la mejora continua.

En el presente apartado se han revisado algunos elementos importantes de la evaluación así como su posible caracterización, que para el presente documento tendrá como definición operativa una mezcla de las definiciones de CEPAL y del CONEVAL, para quedar como sigue: es el proceso objetivo, imparcial y sistemático que permite valorar el desempeño, diseño e impacto del accionar gubernamental, teniendo un nivel de profundidad que va desde el análisis de los objetivos y prioridades de largo plazo, asimismo de los resultados obtenidos por la implementación de la política o programa público y retomando también los procedimientos de implementación generando con esto, elementos de rendición de cuentas y retroalimentación para alcanzar la mejora continua.

### **La evaluación del diseño de Políticas Públicas.**

Como se pudo observar en el apartado precedente, existen diferentes niveles de evaluación de políticas públicas, el presente trabajo de investigación se centrará sobre todo en la evaluación del diseño, pues como se cita en Bueno Suárez (2013):

Con todo, la concepción que de este tipo de evaluación hace Rossi no se restringe a la evaluación de necesidades o de contexto, en tanto que ésta siempre estará asociada a la valoración de la definición y concreción de las estrategias de intervención. Se comparten, en este sentido, los argumentos de Bustelo (2001) cuando

hace referencia a la necesidad de diferenciar con claridad ambos conceptos. La consideración del diagnóstico debe formar parte de la evaluación de las políticas públicas siempre, tanto si están diseñadas, pero aún no ejecutadas, como si están en aplicación o finalizadas (Bueno Suárez, 2013: 41).

En este sentido la evaluación del diseño no se constriñe únicamente al diagnóstico que sustenta la necesidad de atender un determinado problema, pero sí representa un elemento importante. La evaluación de políticas, así como la planificación tienen elementos de coincidencia, por lo que un adecuado sistema de planeación permite formular o diseñar políticas y programas públicos más robustos que atiendan de mejor manera los problemas públicos, en este sentido la cita siguiente refuerza la idea:

De hecho, los enfoques metodológicos que, tanto en la teoría como en la práctica, se proponen específicamente para la evaluación del diseño de programas y políticas, se adoptan principalmente de aquellos que corresponden a los procesos de planificación (Bueno Suárez, 2013: 42).

Para definir lo que es la evaluación del diseño se cita en Bueno Suárez, (2013: 42), lo siguiente: “Una definición concisa de evaluación de diseño de programas o políticas públicas, que a su vez otorga un amplio sentido a la misma, establece que es aquella que analiza y revisa los elementos que justifican la necesidad de la intervención y la forma en que ésta se articula”. En este sentido, en la revisión de la planeación nacional se analizará la justificación de intervención, así como las estrategias a implementar y, sobre todo, si éstas últimas atenderán de manera adecuada a los retos que existen en la materia.

Abundando y reforzando lo anterior, Bueno Suárez (2013: 43), cita otra definición de lo que podría ser la evaluación del diseño de políticas y programas públicos, es “el conjunto de actividades evaluativas encaminadas a la valoración general de la planificación del programa, incluyendo el modelo de impacto, la definición de objetivos y el sistema de implementación”, lo anterior operacionaliza de mejor manera la forma en que se deberá realizar el análisis de la política en materia de medio ambiente, pues tendrá que partir desde la apreciación de la planificación nacional, partiendo del Plan Nacional de Desarrollo

para aterrizarlo al Programa Sectorial y finalmente en el Programa Sembrando Vida, para revisar la congruencia entre los tres documentos y revisar si el diseño ha sido adecuado y por tanto si está cumpliendo el objetivo para el cual fue creado dicho programa.

Por otro lado, “el análisis de políticas se convirtió en un medio para investigar su calidad” (Shafritz y Hyde, 1999: 22), pues derivado de la calidad de una política pública, la misma tendrá impactos positivos o negativos en su implementación, por lo que el adecuado diseño y formulación de las políticas es un elemento esencial de un gobierno eficaz y eficiente. Asimismo, lo antes mencionado tiene diversas variantes según su objeto de interés, en este sentido la primera variante es el denominado seguimiento y evaluación de políticas públicas que busca lo siguiente:

Seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Este análisis se dedica a examinar el desempeño práctico de las políticas al comparar el resultado con los objetivos y al evaluar el impacto que las políticas pueden haber tenido en determinado problema (Parsons, 2007: 90)

Este nivel de análisis es importante pues conocer el impacto de las políticas públicas es fundamental para encontrar áreas de oportunidad o fortalezas que redunden en mayor eficiencia y eficacia del actuar del aparato público, si bien el presente trabajo de investigación retoma algo de lo anterior, el mismo se enfocará sobre todo en el siguiente nivel de profundidad, el cual es denominado análisis de las políticas

Análisis de las políticas públicas Incluye; El contenido de las políticas públicas, puede implicar la descripción de una política en particular y la forma en que ésta se desarrolló en relación con otras políticas previas, o bien basarse en un marco teórico/de valores que busca ofrecer una crítica de las políticas públicas. La determinación de las políticas públicas. Se ocupa del cómo, el porqué, el cuándo y el para quién de la formulación de las políticas públicas. (Parsons, 2007: 90)

En este sentido cabe mencionar que el análisis de políticas tiene diversas perspectivas y enfoques, además de que su complejidad es directamente proporcional al número de

actores involucrados, así como al conjunto de interacciones entre los mismos, así como al contexto en el cual se desarrolla. Al respecto Rosique menciona lo siguiente:

Hay que reconocer que el análisis de política pública se ha convertido en una herramienta importante para los gobiernos, que dada la complejidad de la política actual obliga a practicar la gobernanza democrática en sus acciones públicas, trátase de reformas institucionales, leyes, gestión de megaproyectos como trenes, puertos, aeropuertos o remodelación de barrios (Rosique, 2015:15).

Resulta fundamental lo anterior para un adecuado diseño y análisis de políticas públicas, pues difícilmente en el contexto complejo actual, los funcionarios pueden darse el lujo de formular e implementar acciones gubernamentales sin el acompañamiento y participación activa de los diferentes actores involucrados. La gobernanza resulta un elemento toral en el diseño de una política pública, especialmente en un tema tan trascendental como es el cuidado del medio ambiente.

### **Experiencias internacionales en materia de programas de reforestación**

El presente apartado tiene por objetivo conocer y analizar las experiencias en materia de reforestación en cuatro continentes, África, América, Asia y Europa, para poder revisar el diseño, objetivos, alcances montos de inversión, así como los resultados alcanzados en cada uno de los ellos, para retomar sus prácticas y poder comparar con el caso mexicano.

Realizar un análisis comparado, permitirá ampliar la visión de lo que están realizando en otras latitudes para así dimensionar si el programa implementado por el gobierno mexicano está cumplimiento con las expectativas. Asimismo, permitirá conocer las mejores prácticas internacionales para que en caso de ser necesario se emitan recomendaciones de mejora o en su caso destacar las fortalezas del programa *Sembrando Vida* en comparación con sus pares internacionales.

Se eligieron casos de estudio representativos de cada región, la muralla verde impulsada en el continente africano, el programa *Life Terra* de la Unión Europea y la iniciativa iT, que es un esfuerzo multinacional pero que nos centraremos en el caso de los Estados

Unidos de Norteamérica. Con lo anterior tendremos una contextualización sobre lo que se está realizando en la materia a nivel mundial y podremos realizar una valoración más objetiva del programa *Sembrando Vida*.

### La gran muralla verde de África

La gran muralla verde de África representa uno de los esfuerzos en materia de conservación del medio ambiente más importantes a nivel internacional que buscaba impactar de manera positiva en una de las regiones más pobres del continente y del mundo. El programa tiene como propósito incidir no sólo en cuestiones medioambientales, sino también de alimentación, empleo, migración y desarrollo local, pues como lo menciona el gobierno francés en declaraciones recientes:

Aprobada en 2007 por la Unión Africana (UA), la GMV es una de las primeras iniciativas internacionales sobre medioambiente y gestión del suelo que congrega a países africanos y socios internacionales. Este proyecto, diseñado para luchar contra los efectos del cambio climático y la desertificación en África, persigue restaurar 100 millones de hectáreas de tierra degradada, de aquí a 2030, en los 11 países de la iniciativa, secuestrar 250 millones de toneladas de carbono y crear 10 millones de empleos verdes. (Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia, 2021)

Como se puede observar la iniciativa, tiene objetivos que podrían considerarse más que ambiciosos, pues tendrá impacto en 100 millones de hectáreas de tierra degradada. Es importante mencionar que los alcances del programa van más allá de la reforestación, sino que busca incursionar también en el fomento de la agricultura y la generación de pequeñas y medianas empresas a lo largo de la franja, lo que mejorará las condiciones de vida de cuando menos 10 millones de personas que tendrán acceso a empleo verde, es decir que sus actividades serán de impacto positivo para la conservación del medio ambiente. A su vez al impulsar la agricultura, atenuará uno de los principales problemas de la región, es decir la mala alimentación y la desnutrición de amplios sectores de la población. En este sentido, el programa denominado muralla verde es un programa que tendrá repercusiones de largo plazo y en una variedad de indicadores de bienestar. En este sentido y retomando las declaraciones del Ministerio de Exteriores del gobierno francés, se tiene que:

Al principio, la GMV se pensó como un largo pasillo de 15 km de ancho que debía atravesar África de un extremo a otro por el Sahel a lo largo de 7800 km. Esta iniciativa histórica se transformó en un mosaico de proyectos adaptados a los distintos territorios y contextos relativos a la conservación, el uso sostenible del suelo, la producción agrícola o la gestión integrada de los recursos hídricos.

Toda esta actividad debe contribuir a la seguridad alimentaria en una de las regiones del mundo que se ven más afectadas por la malnutrición ayudando a la vez a reducir los conflictos y los flujos migratorios originados por la creciente escasez de las tierras cultivables (Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia, 2021).

Como se puede observar, la iniciativa de la Gran Muralla Verde va más allá de un simple programa de reforestación, sino que se constituye como un programa integral de desarrollo sostenible en una franja territorial de quince kilómetros de ancho, por 7,800 de largo, diseñado de esta forma, se denomina muralla, porque lo que busca es contener la migración de la población que radica en el sur de África, a través del desarrollo local sostenible. Sin embargo, si bien el diseño de la iniciativa tiene grandes bondades, la realidad en la implementación es que no se ha logrado avanzar tanto como se tenía previsto, pues como lo menciona Rodríguez:

Sin embargo, hasta el momento, este ambicioso objetivo está muy lejos de lograrse, en parte debido a la falta de recursos financieros. Ahora, no obstante, esto podría cambiar en un futuro próximo, o eso creen los más optimistas a razón de la promesa de varios países en el marco de la cumbre One Planet Summit for Biodiversity, celebrada el 11 de enero de 2021, de donar 13.000 millones de euros para sacar adelante el titánico proyecto. (Rodríguez, 2021: 1)

La falta de financiamiento ha sido uno de los principales obstáculos para la implementación de la iniciativa, sin embargo, algo pareciera estar cambiando en el mundo, y los ojos de diferentes gobiernos están volteando y reconociendo la importancia de la Gran Muralla Verde de África, pues se han comprometido, gobiernos y organismos internacionales a otorgar financiamiento para el desarrollo del proyecto. El Programa de las



Naciones Unidas para el Medio Ambiente, menciona que el avance en la primera década de implementación es el siguiente:

De acuerdo con el más reciente informe de progreso, las actividades de la Gran Muralla Verde han restaurado cerca de 20 millones de hectáreas de tierra, han creado más de 350.000 puestos de trabajo y han generado alrededor de US\$ 90 millones de dólares en ingresos entre 2007 a 2018 (UNEP, 2021: 1).

Si bien en términos generales es un avance muy relevante la restauración de 20 millones de hectáreas, al visualizar más a detalle los resultados, se puede dimensionar de mejor manera el impacto que está teniendo esta iniciativa en los diferentes países del Continente Africano como se muestran a continuación:

Entre los logros, se incluye la plantación de 12 millones árboles resistentes a la sequía en menos de una década en Senegal, la recuperación de 5 millones de hectáreas de tierra que produjeron 500.000 toneladas más de cereales al año en Níger o la rehabilitación de 15 millones de hectáreas de tierras degradadas en Etiopía.

El sentir general es que estamos encaminados hacia la meta, que es muy grande, son 100 millones de hectáreas de tierra que se están restaurando, explica Orr, con un horizonte final del proyecto previsto para el año 2030 y la creación de 10 millones de empleos verdes (ONU, 2018: 1).

Como se muestra, la iniciativa va más allá de la siembra de árboles, sino que impacta en la producción de alimentos y la generación de empleos, lo que repercute de manera directa en la calidad de vida de millones de personas en la región, en este sentido el proyecto está cumpliendo con sus objetivos, sin embargo, el avance aún se encuentra lejos de lo planteado, por lo que el apoyo financiero prometido por los países desarrollados así como por organismos multilaterales será fundamental para impulsar el desarrollo de la Gran Muralla Verde, y que esta pueda cumplir con mejorar las condiciones de vida de millones de personas en la región.

***Life Terra. Programa Europeo de Reforestación***

Al igual que en el caso de la Gran Muralla Verde de África, el continente europeo cuenta con un proyecto de reforestación que busca contener los efectos del cambio climático y concientizar a la población de la necesidad del cuidado del medio ambiente, se le denomina *Life Terra* y su objetivo es:

La mitigación del cambio climático gracias a la captura y almacenamiento de carbono en las plantaciones de árboles. De media, cada hectárea de tierra restaurada puede capturar unas 200 toneladas de CO<sub>2</sub> durante un periodo de 40 años (*Life Terra*, 2022).

Como se puede observar, en el caso europeo se cuenta con metas más específicas que en el caso africano, pues se busca un impacto directo en el medio ambiente, mediante la captura de CO<sub>2</sub>. Además de que su implementación es de mucho menor plazo, pues la Gran Muralla Verde de África se implementará entre 2007 a 2030, es decir 23 años si se cumplieran con los plazos estipulados en un inicio, en tanto que Life Terra tiene una temporalidad mucho más corta pues va de 2020 a 2025 con metas muy específicas como se puede observar a continuación:

**Fase de demostración (años 1-2):**

- Desarrollar una plataforma online de monitorización de árboles.
- Plantar, georeferenciar y monitorear 1,2 millones de árboles, restaurando así 1.200 hectáreas que, para el final del proyecto, habrán capturado 26.000 toneladas de CO<sub>2</sub>.
- Proporcionar una prueba de concepto para varios métodos de cultivo en viveros, plantación en campo y monitorización remota con el fin de incrementar la eficiencia de las plantaciones profesionales de árboles. Validar estos métodos usando el Análisis de Ciclo de Vida.
- Generar financiación externa para la fase de replicación.



**Fase de replicación (años 3-5):**

- Expandir y mejorar la plataforma online de monitorización de árboles.
- Plantar, georeferenciar y monitorear 49,7 millones de árboles, y, en consecuencia, restaurar 498.700 hectáreas de tierra que, para el final del proyecto, habrán capturado 3.536 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>.
- Capacitar a los viveros europeos en la producción de sustrato sostenible, y extender el uso de tecnologías de monitorización en plantaciones profesionales. (*Life Terra*, 2022).

El proyecto *Life Terra*, tiene un componente diferenciador respecto al de la Gran Muralla Verde, pues no es tomado como fuente de desarrollo económico, sino que está enfocado sobre todo en el cuidado del medio ambiente, así como incorpora elementos tecnológicos, en donde se destaca que no se busca simplemente sembrar, sino darle seguimiento para que los árboles sembrados tengan altas probabilidades de subsistir y por ende su impacto sea mayor en la captura de CO<sub>2</sub>. En términos de magnitud, el proyecto europeo resulta de menores proporciones si se compara con el caso africano, sin embargo, las condiciones económicas, geográficas y sociales no son las mismas, por lo que cada proyecto se adecua a las circunstancias y el contexto de las regiones donde se desarrollan.

Para alcanzar las metas propuestas, *Life Terra* se apoya sobre todo en dos factores, el primero es la educación ambiental, para lo cual ha buscado realizar acciones de sensibilización sobre la importancia del cuidado del medio ambiente, y el segundo que resulta consecuencia del primero es el voluntariado, es decir con una población sensibilizada es más probable que se involucren en las acciones de siembra, cuidado y monitoreo de los árboles plantados, lo que le da mayores probabilidades de éxito, pues se involucra a la población en todo el proceso, esto último es importante mencionar, es un elemento básico de una política pública. En este sentido también se establecieron metas de estos elementos como se puede observar a continuación:

- Educar en sostenibilidad con enfoque STEM en 14.000 aulas
- Concienciar a 100 millones de individuos a través de campañas de sensibilización y difusión *online*

- Involucrar a 50 millones de personas en la plantación de árboles y formar a 22.000 voluntarios como *Terra Leaders*
- Cambiar el comportamiento del 25% de los individuos registrados en nuestra plataforma *online*
- Crear 50 puestos de trabajo ETC en el consorcio
- Recibir 3.000 menciones en prensa
- Proporcionar un estímulo de 500M€ a la economía verde. (*Life Terra*, 2022).

El proyecto busca concientizar a más de 100 millones de personas, es decir casi la cuarta parte de la población de la Unión Europea, de las cuales se espera al menos la mitad se involucre directamente en la siembra y cuidado de los árboles, como se puede observar, la concepción del proyecto es diametralmente opuesto al caso Africano, pues en este caso se busca la participación voluntaria de la población, en tanto que la Muralla Verde, busca detener la migración, utilizando los recursos para impulsar el desarrollo económico local. El caso mexicano pareciera un ejemplo más cercano a la iniciativa africana, pues el programa *Sembrando Vida*, lo que busca es impulsar el desarrollo económico y social de las regiones donde se implementa, para detener la migración.

**Iniciativa 1T. en Estados Unidos.**

Tal como ocurrió en el caso europeo en donde el proyecto *Life Terra*, se inició en 2020, la iniciativa 1T dio inicio en el año 2021, por lo que ambos tienen poco tiempo de implementación, por lo que los resultados aún no se pueden observar, al respecto, es importante mencionar que el proyecto fue:

Lanzado en la 50ª Reunión Anual del Foro Económico Mundial en Davos, Suiza, en enero de 2020, 1t.org está diseñado como un esfuerzo de 10 años para apoyar el Decenio de las Naciones Unidas para la Restauración de los Ecosistemas 2021-2030. 1t.org tiene como objetivo conectar, empoderar y servir a un movimiento global para conservar, restaurar y cultivar un billón de árboles para 2030. (1T, 2022)

La iniciativa 1T, es un esfuerzo planetario que busca la conservación de los bosques en diferentes regiones, desde África, los Estados Unidos, China, India y la cuenca del Ama-

zonas, es una de las organizaciones auspiciantes de la Gran Muralla Verde de África, y tiene como objetivo sembrar al 2030 al menos 1 Billón de árboles (1,000,000,000,000). El esfuerzo está impulsado por el Foro Económico Mundial, tiene como base investigaciones que mencionan que se requiere al menos ese número de árboles para atenuar el cambio climático como se puede observar a continuación:

El objetivo de conservar, restaurar y cultivar 1 billón de árboles para 2030 es un objetivo global para la comunidad de restauración. El apoyo a este objetivo incluye investigaciones dirigidas por ETH Zurich / Crowther Lab que indican que había casi 6 billones de árboles en nuestro planeta antes de la Revolución Agrícola hace 12.000 años. Hoy en día, se estima que solo queda la mitad. Este estudio sugirió que existe el potencial de restaurar la cobertura de árboles en 2.2 mil millones de acres de tierras degradadas mediante el cultivo de 1 a 1.2 billones de árboles y reconoció la importancia de plantar y regenerar los árboles correctos en los lugares correctos. (1T, 2022).

Este esfuerzo a diferencia de los anteriores tiene un objetivo más amplio y ambicioso, pues busca impactar de manera global, y por tanto su complejidad es mayor, así como los recursos necesarios para implementarlos, por tal motivo, la iniciativa se basa en tres pilares como se puede observar a continuación:

Movilización del sector privado: Proporcionamos una plataforma de liderazgo global para empresas de todos los sectores y regiones. Las empresas participantes se comprometen a actuar para la conservación, restauración y reforestación de los bosques, actúan con integridad y transparencia, y demuestran liderazgo en apoyo del movimiento mundial de restauración.

Facilitar las asociaciones regionales de múltiples partes interesadas: Facilitamos las asociaciones regionales entre actores privados, públicos y de la sociedad civil para acelerar la implementación de los objetivos de conservación, restauración y reforestación en lugares clave. Nuestro trabajo regional actualmente incluye los Estados Unidos, la cuenca del Amazonas, el Sahel / Gran Muralla Verde y la India.

Inspirando innovación y ecoemprendimiento: Fomentamos el ecoemprendimiento destacando soluciones prometedoras y ayudándolas a escalar a través de nuestros desafíos y programas aceleradores UpLink Trillion Trees. Conectamos redes de jóvenes, mostramos oportunidades de desarrollo de capacidades y utilizamos nuestros canales de comunicación para informar e inspirar. (1T, 2022).

Puesto que los recursos públicos serían insuficientes para alcanzar un esfuerzo de esta magnitud, la iniciativa se apoya en la articulación de esfuerzos con la iniciativa privada y de la sociedad civil, además de que se impulsa el emprendimiento para que dichas empresas se sumen al esfuerzo global de reforestación. Para el caso específico de Estados Unidos, el diseño del programa ha seguido las premisas de las políticas públicas, con una intensa colaboración entre sector público y privado para potenciar los recursos públicos, pues como se puede observar a continuación:

El Capítulo de los Estados Unidos facilita el liderazgo de las empresas, organizaciones sin fines de lucro, gobiernos e individuos con sede en los Estados Unidos para ayudar a 1t.org a alcanzar sus objetivos con una escala y velocidad sin precedentes. Desde su lanzamiento, el Capítulo de los Estados Unidos ha movilizado promesas para conservar, restaurar y cultivar más de 955 millones de árboles para cubrir 2.8 millones de acres para 2030, incluidos miles de millones de dólares prometidos para apoyar actividades como el desarrollo de la fuerza laboral, la capacidad de los viveros, las herramientas tecnológicas y los mecanismos de financiamiento (1T, 2022).

Sólo mediante la iniciativa 1T, Estados Unidos ha logrado el compromiso al mes de agosto de 2022 de sembrar 50,862,220,547 (US-1T, 2022) es decir cincuenta veces más que los que se tenían comprometidos cuando se escribió la cita textual anterior, con lo anterior el esfuerzo norteamericano se convierte en el mayor de todo el planeta y se ha logrado gracias a la conjunción de esfuerzos del sector público y privado, así como al involucramiento de la sociedad civil.

En este sentido algo a destacar en todos los casos es el involucramiento de la sociedad civil y del sector privado, por lo que sería un elemento a revisar en el caso mexicano para conocer si se han retomado estas buenas prácticas. Otro elemento a buscar sería si existe un plan de mediano plazo para el programa *Sembrando Vida*, como en los casos analizados en donde existe una visión de largo plazo. Ha sido esclarecedor conocer estas iniciativas internacionales para dimensionar el tamaño y alcance del programa aplicado en México.

### **Análisis del diseño del programa**

El programa *Sembrando Vida* al ser de nueva creación, inicia con la emisión de un instrumento normativo que regularía su implementación durante el año 2019 que se denomina “ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa *Sembrando Vida*, en dicho documento se establecen los objetivos, el alcance, el procedimiento de registro, la forma de operación, el monto de los apoyos económicos así como la forma de dispersión de los mismos, en este sentido, el programa encuentra su fundamentación en este primer documento. En el presente apartado se irá desarrollando con mayor detenimiento cada uno de los apartados mencionando para analizarlos y poder determinar si el diseño del programa fue adecuado para cumplir con los objetivos planteados.

Iniciaremos revisando el objetivo general que consiste en “Contribuir al bienestar e igualdad sociales y de género mediante ingresos suficientes de los sujetos agrarios en localidades rurales” (Bienestar, 2019: 2). Si partimos del análisis de lo anterior se puede observar que el programa fue creado simplemente para entregar recursos económicos a los sujetos agrarios en localidades rurales, incluso la redacción resulta ambigua pues menciona que se busca contribuir al bienestar social y la igualdad social mediante ingresos suficientes, no menciona si dichos recursos serán proporcionados por el gobierno, o si serán mediante el mejoramiento de las capacidades de los sujetos para el mejoramiento de sus ingresos. Resulta revelador que no menciona en absoluto, el tema ambiental, es decir el fin del programa es simplemente la entrega de apoyos económicos.

Destaca la poca claridad del objetivo, pues como lo menciona la Secretaría de Hacienda en los documentos del Diplomado en Presupuesto Basado en Resultados “Si se identifica bien el problema a enfrentar con un programa, se tiene el 50% de la solución al mismo” (SHCP, 2022: 35), en este sentido, lo mencionado refuerza lo que se pudo observar en el apartado de las políticas públicas, donde se menciona que la definición del problema es fundamental pues derivado de eso es que se podrá formular una respuesta adecuada. Situación que no pasa en este caso pues el mismo programa no surge de un diagnóstico con evidencia empírica, sino de una promesa de campaña. En este sentido el enfoque de las políticas públicas no fue retomado al menos para la formulación de este documento.

Posteriormente se presenta el objetivo particular, que sí contiene un poco más de información sobre el alcance del Programa, pues menciona lo siguiente: “Lograr que los sujetos agrarios con ingresos inferiores a la línea de bienestar rural, en localidades rurales, cuenten con ingresos suficientes para hacer productiva la tierra” (Bienestar, 2019: 2-3). En este objetivo particular, se empieza a dar una mayor delimitación del alcance del programa pues ya no son todos los sujetos agrarios de localidades rurales, sino que se acota a aquellas personas que tengan ingresos inferiores a la línea de bienestar. Si bien es un avance, igualmente se queda corto, pues no estipula que, además los sujetos que puedan acceder al programa deben ser poseedores de al menos 2.5 hectáreas de terreno, ni que deben residir en determinada zona geográfica.

Sin embargo, si bien en los objetivos no se hace mención de las dos limitantes mencionadas al final del párrafo anterior, el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa *Sembrando Vida*, establece que la población objetivo son los “sujetos agrarios mayores de edad que habitan en localidades rurales, cuyo ingreso es inferior a la línea de bienestar rural y que son propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para ser trabajadas en un proyecto agroforestal” (Bienestar, 2019: 3). Además de que la cobertura se limita a 19 entidades federativas, las cuales se presentan a continuación, acompañadas de su población, su territorio y su relación con el total nacional:

Tabla 1. Sobre las entidades atendidas por el Programa *Sembrando Vida*, así como su población y territorio, 2020.

Entidad Federativa	Población	% del total nacional	Superficie territorial Km²	% del total nacional
1. Campeche	928,363	0.72%	57,484.90	2.90%
2. Chiapas	5,543,828	4.30%	73,311.00	3.70%
3. Chihuahua	3,741,869	2.90%	247,412.60	12.60%
4. Colima	731,391	0.57%	5,626.90	0.3%
5. Durango	1,832,650	1.42%	123,364.00	6.30%
6. Guerrero	3,540,685	2.74%	63,595.90	3.20%
7. Hidalgo	3,082,841	2.39%	20,821.40	1.10%
8. Michoacán	4,748,846	3.68%	58,598.70	3.00%
9. Morelos	1,971,520	1.53%	4,878.90	0.20%
10. Oaxaca	4,132,148	3.20%	93,757.60	4.80%
11. Puebla	6,583,278	5.10%	34,309.60	1.70%
12. Quintana Roo	1,857,985	1.44%	44,705.20	2.30%
13. San Luis Potosí	2,822,255	2.19%	61,138.00	3.10%
14. Sinaloa	3,026,943	2.35%	57,365.40	2.90%
15. Tabasco	2,402,598	1.86%	24,730.90	1.30%
16. Tamaulipas	3,527,735	2.73%	80,249.30	4.10%
17. Tlaxcala	1,342,977	1.04%	3,996.60	0.20%
18. Veracruz	8,062,579	6.25%	71,823.50	3.70%
19. Yucatán	2,320,898	1.80%	39,524.40	2.00%

Entidad Federativa	Población	% del total nacional	Superficie territorial Km²	% del total nacional
Total	62,201,389	48.22%	1,166,694.80	59%

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del INEGI.  
<https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/hgo/territorio/default.aspx?tema=me&e=13>

Como se observa, el programa busca tener incidencia en 19 entidades federativas que cuentan con una población de cerca del 48% del total nacional, asimismo, en el 59% del territorio. En este sentido, la segmentación se supondría que se hizo tomando las regiones con mayores rezagos económicos para compensar y revertir las desigualdades existentes, si bien no está declarado en los documentos de planeación ni en el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa *Sembrando Vida*, podría decirse que el sesgo se dio hacia las entidades con menor desarrollo económico. Para tratar de verificar lo anterior se presenta la siguiente tabla con el ingreso *per cápita* por entidad federativa:

Tabla 2. Sobre el Ingreso *Per Cápita* en pesos mexicanos por Entidad Federativa, 2020.

Campeche	481,697	
Ciudad de México	316,761	
Nuevo León	225,862	
Tabasco	180,564	Se encuentra en los estados que serán atendidos y su ingreso está arriba del promedio nacional
Sonora	179,296	
Coahuila de Zaragoza	166,389	
Querétaro	160,301	
Baja California	152,317	
Baja California Sur	151,590	

Aguascalientes	142,703	
Chihuahua	141,532	Se encuentra en los estados que serán atendidos y su ingreso está arriba del promedio nacional
Jalisco	133,857	
Tamaulipas	129,590	Se encuentra en los estados que serán atendidos y su ingreso está arriba del promedio nacional
Colima	128,953	
Quintana Roo	128,903	
<b>Promedio Nacional</b>	<b>127,425</b>	
San Luis Potosí	119,143	
Sinaloa	117,150	
Yucatán	107,364	
Guanajuato	104,393	No se encuentra en los estados atendidos y su ingreso es inferior al promedio
Durango	101,500	
Morelos	87,849	
Zacatecas	87,211	No se encuentra en los estados atendidos y su ingreso es inferior al promedio
Veracruz de Ignacio de la Llave	86,373	
Estado de México	85,184	No se encuentra en los estados atendidos y su ingreso es inferior al promedio
Nayarit	83,135	No se encuentra en los estados atendidos y su ingreso es inferior al promedio
Michoacán de Ocampo	82,199	

Puebla	80,424	
Hidalgo	78,891	
Tlaxcala	65,899	
Guerrero	59,922	
Oaxaca	57,239	
Chiapas	44,387	

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del INEGI.  
<https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/hgo/territorio/default.aspx?tema=me&e=13>

Pareciera que la hipótesis no se comprobó, pues existen cuatro entidades federativas con niveles de ingreso *per cápita* inferiores al promedio nacional que no están incluidas en los estados beneficiados por el programa y, por el contrario, existen tres entidades con ingresos superiores al promedio nacional que, sí están contempladas, por lo que se pensaría que la elección de zonas de impacto del programa fue hecha de manera discrecional.

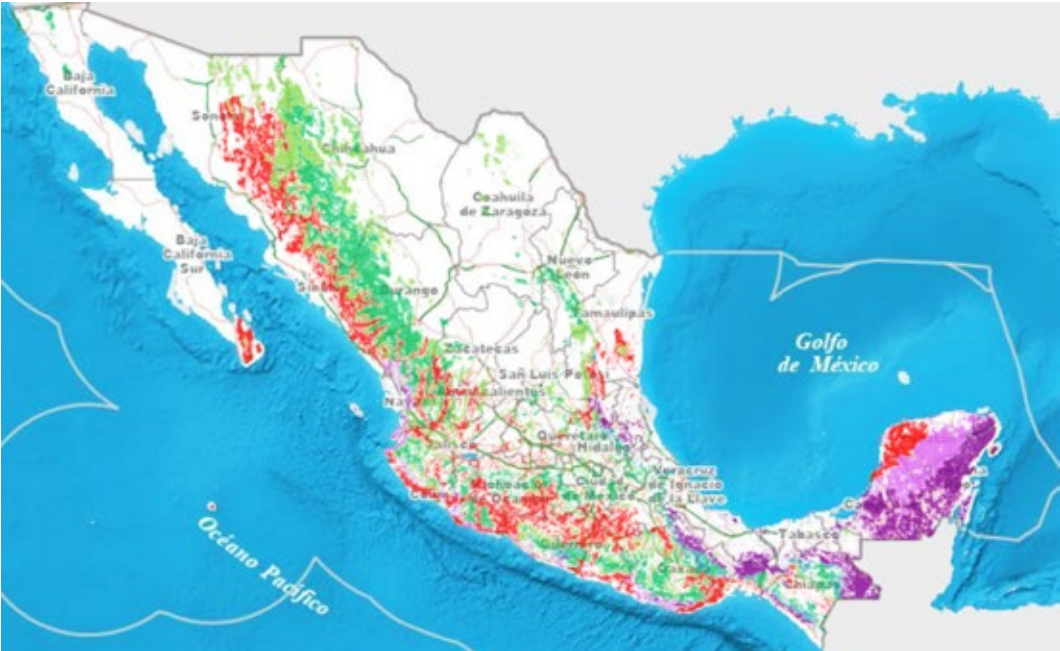
Por otro lado, se presenta el mapa número 1, sobre la cobertura de bosques y selvas en México, lo coloreado con verde corresponde a los diferentes tipos de bosques y lo que se visualiza en rojo y morado corresponde a selvas. Con la elaboración de este mapa con la ayuda del sistema del INEGI, lo que se busca comprobar es que las entidades seleccionadas en el programa Sembrado Vida son las que cuentan con mayor superficie forestal ya sea boscosa o de selvas.

Sin embargo, como se observa, existen estados con una enorme extensión territorial boscosa que no son contemplados en el programa, tal es el caso de Sonora, y Jalisco, por otro lado, Nuevo León y el Estado de México en menor medida, entre otros ejemplos, son territorios que serían propicios para programas de reforestación. Por tal razón no se entiende su exclusión. Como se observa, este tipo de cuestionamientos y de suposiciones se dan debido a que el diseño del programa no contó con una justificación técnica adecuada, lo que puede desencadenar en que su implementa-



ción también sea poco adecuada, dando como resultado un impacto poco favorable en el problema pública que buscaba atender.

Mapa 1. Sobre la superficie boscosa y de selva en México



Fuente: Elaboración propia con apoyo del sistema del INEGI.

Si bien quedan dudas sobre la selección de las entidades atendidas por el programa, se debe tener en cuenta que es un programa nuevo y por tanto es normal este tipo de áreas de oportunidad. Ejemplo de lo anterior es que en la última modificación de los Lineamientos de Operación se incluyeron a los estados de Nayarit y Sonora, lo cual da muestra que, si bien hubo premura en su diseño inicial, se ha ido modificando para mejorarlo. Por otro lado, en cuanto al tema del apoyo, los lineamientos establecen lo siguiente:

Los apoyos establecidos en este Programa podrán otorgarse hasta donde el Presupuesto de Egresos de la Federación 2019 lo permita. Los sujetos agrarios bene-

ficiados por el programa contarán con los siguientes apoyos: apoyo económico y podrán contar con los siguientes apoyos en especie, dependiendo del tipo de cultivo a establecerse en cada territorio: plantas, insumos, herramientas, viveros comunitarios y biofábricas. Adicionalmente, contarán con acompañamiento técnico y formación permanente. (Bienestar, 2019: 5)

Es de destacar que el programa contempla no sólo el apoyo económico para cada sujeto beneficiario, sino que también incorpora apoyos en especie, como pueden ser los insumos, las plantas, las herramientas, lo cual permite darle mayor integralidad al programa al no ser simplemente un apoyo económico directo, sino que viene acompañado de los elementos para llevar a cabo la siembra, así como capacitación permanente. En relación con el apoyo económico los lineamientos estipulan lo siguiente:

El sujeto de derecho, recibirá un apoyo económico de \$5,000.00 (Cinco mil pesos 00/100 M.N.) mensuales por el cumplimiento del plan de trabajo del Programa en la unidad de producción de 2.5 hectáreas, de los cuales, \$500.00 (Quinientos pesos 00/100 M.N.) se destinará como ahorro del sujeto de derecho; de esta cantidad, hasta \$450 (Cuatrocientos cincuenta pesos 00/100 podrán ser destinados a una cuenta de ahorro de una institución financiera con sucursales en las localidades rurales, y cuando menos \$50 (Cincuenta pesos 00/100 M.N.) podrán ser destinados al Fondo de Bienestar. Se fortalecerá el acceso equitativo de los sujetos de derecho a los apoyos económicos del Programa. (Bienestar, 2019: 5)

Como se muestra, el apoyo consiste en cinco mil pesos mensuales por cada unidad de producción, de los cuales se creó un fondo de ahorro para los beneficiarios, en donde se depositan de manera automática 500 pesos, lo anterior para fomentar el ahorro dentro de los sujetos beneficiarios. En este sentido, se observa que el objetivo primordial del programa es el del desarrollo social, de las comunidades rurales del país y en segundo término el desarrollo sostenible, ambos elementos se conjugan de manera adecuada en el diseño del programa para tener un impacto positivo en las comunidades.



Si bien el programa tiene áreas de oportunidad en su diseño, el mismo cuenta con elementos importantes que permiten visualizar que el impacto será positivo en las comunidades rurales del país, lo anterior siempre y cuando la implementación sea correcta y se ajuste a los lineamientos de operación y se evite la discrecionalidad en el otorgamiento de los apoyos.

Algo a destacar es la metodología utilizada para la implementación del programa, la cual contribuye al objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población, pues no sólo consiste en la siembra de árboles frutales o maderables sino que incorpora los denominados sistemas de producción agroforestal que se define como una: “serie de sistemas y tecnologías para el uso de la tierra en las que se combinan árboles con cultivos agrícolas y/o pastos, en función del tiempo y el espacio para incrementar y optimizar la producción en forma sostenida” (Bienestar, 2019: 15). En este sentido, la incorporación de cultivos agrícolas permita sacar mayor provecho a las hectáreas sembradas, pues permite a los beneficiarios, obtener alimentos que pueden consumir o comercializar, convirtiendo el programa en un programa que implementa un modelo autosostenible en el tiempo.

### Conclusiones y recomendaciones

El programa *Sembrando Vida* utiliza una metodología innovadora que integra sistemas de producción agroforestal, lo que no solo contribuye a la reforestación sino también a mejorar las condiciones de vida de los beneficiarios. Esta metodología permite la combinación de árboles con cultivos agrícolas y pastos para optimizar la producción de manera sostenida, lo que convierte al programa en un modelo autosostenible. Aunque el diseño del programa presenta áreas de oportunidad, especialmente en claridad y justificación de sus objetivos, la operación de este busca cumplir con revertir la pobreza en las regiones implementadas y atender el tema de la reforestación para un desarrollo sostenible.

A lo largo del documento se pudieron revisar algunos aspectos de la teoría de las políticas públicas y la importancia que estas tienen en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, resaltando la importancia de un buen diseño, y que este debe ba-

sarse en la cuantificación de indicadores clave y evaluación del contexto para derivado de ese análisis formular los programas o políticas que se van a implementar, pues de lo contrario, pueden surtir poco efecto.

Parece que si bien el Programa *Sembrando Vida*, es un esfuerzo muy importante en materia de combate a la pobreza, es necesario fortalecer su diseño, pues como se pudo observar presenta algunas áreas de mejora. Resulta necesario seguir revisando con el paso de los años el comportamiento del programa para valorar si las áreas de oportunidad se han solventado o si por el contrario se han arraigado y exacerbado.

Por otro lado, es fundamental que la asignación de beneficiarios tenga un claro componente técnico para que la dispersión del programa sea congruente con las necesidades ambientales y sociales de los diferentes estados y evitar así la concentración en un limitado espacio geográfico, de igual manera sería pertinente valorar su ampliación presupuestal para incrementar su cobertura.

Será fundamental institucionalizar el programa *Sembrando Vida* para evitar que sea utilizado por los partidos políticos como un instrumento de coacción del voto, pues en ocasiones los programas sociales son utilizados para movilizar a los votantes a favor de determinado candidato. Una vez elevado el nivel de institucionalización, se podrá garantizar su permanencia independientemente de qué partido político se encuentre frente al gobierno, pues demostrar resultados positivos en materia de protección del medio ambiente y del combate a la pobreza impedirá que cualquier político piense siquiera en eliminar un programa tan relevante.

Además, es importante que se impulsen las relaciones intergubernamentales, para que mediante la conjunción de esfuerzos institucionales de los gobiernos estatales, se potencia el alcance del programa, además de que se podría incorporar al sector privado como se está realizando en el caso de Estados Unidos, esto permitiría tener una fuente adicional de financiamiento, pero para que estos dos elementos de suma de esfuerzos se puedan materializar, es fundamental que se transparente y se tecnifique la asignación de beneficiarios.

Asimismo, como se pudo observar la población en pobreza no saldrá de ella sólo con la implementación de programas sociales, resulta fundamental que estos se acompañen de políticas públicas de educación, salud, empleo, infraestructura y desarrollo económico que permitan a los ciudadanos no depender solo de los subsidios estatales, sino que estos sean un elemento integrador en una política de desarrollo mucho más amplia.

Para fortalecer el programa, se sugiere un enfoque más claro y basado en evidencia sobre los objetivos del programa, especialmente en cómo planea abordar las necesidades ambientales, sociales y económicas de manera integrada. Es crucial implementar un sistema robusto de seguimiento y evaluación que permita ajustar continuamente el programa en función de los resultados y aprendizajes obtenidos. Continuar y expandir la integración de cultivos agrícolas y árboles frutales o maderables, promoviendo prácticas agroforestales sostenibles que beneficien tanto al medio ambiente como a la economía local. Además, fomentar una mayor participación de las comunidades locales y otros actores relevantes en el diseño, implementación y evaluación del programa puede ayudar a garantizar que esté adecuadamente alineado con las necesidades y capacidades locales, así como aumentar la transparencia y la rendición de cuentas.

Es fundamental seguir profundizando en el estudio del Programa *Sembrando Vida*, para visualizar más áreas de oportunidad que permitan mejorar su diseño y generar un impacto social mayor.

### Fuentes de información

A PLATFORM FOR THE TRILLION TREES COMMUNITY (2022) página web: <https://www.1t.org/>

AGUILAR ASTORGA CARLOS Y LIMA FACIO, MARCOS (2009) *¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?*, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, septiembre 2009, consultado en línea el 25 de septiembre de 2022, en la página: [www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm](http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm)

AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa, México.

AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. (2010) *Políticas Públicas*, Siglo XXI Editores, México.

AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. (2016) *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*, INE, México.

ARIAS DE LA MORA, ROBERTO (2019) *El ciclo de las políticas en la enseñanza de las políticas pública* en Revista *Opera*, Universidad Externado, Colombia.

BUENO SUÁREZ, CARLOS; OSUNA LLANEZA, JOSÉ LUIS (2013) *Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral* en Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 57, octubre, 2013, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.

CEPAL (2007-b), *Estudio Económico de América Latina y el caribe 2006-2007*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CHAPOY BONIFAZ, DOLORES BEATRIZ (2013). *Gasto y financiamiento del Estado*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (s/f) *Acerca de Evaluación de políticas y programas públicos*, consultado en línea el 26 de junio de 2020, en la página web: <https://www.cepal.org/es/temas/evaluacion-de-politicas-y-programas/acerca-evaluacion-politicas-programas-publicos>

CONEVAL (2022). *Sistema de Monitoreo de la Política Social*, consultado en línea el 29 de enero de 2023 en la página web: <http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/>

COVARRUBIAS MORENO, OSCAR MAURICIO (2015) *Elementos para una Política de Estado en la Educación: Visión Iberoamericana* en Jabonero, Mariano *et.al* (editores) *Miradas diversas de la educación en Iberoamérica*, Fundación Santillana-Universidad de Alcalá. España.

COVARRUBIAS, O. M. (2006). *El problema de la coordinación en el gobierno contemporáneo. Hacia un Estado Federal Coordinado*, Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México.

COVARRUBIAS, O. M. (2007). *Aproximación a las políticas de Estado en el federalismo*, Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, núm. 68: 51-110.

CUNILL, N. (2005). *La Intersectorialidad en el Gobierno y Gestión de la Política Social*, artículo presentado en el Congreso Anual del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Santiago de Chile.

DE LA PAZ SOSA, JOSÉ GABRIEL (2017) *Introducción a la Administración Pública Mexicana*, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, México.

DROR, YEHEZKEL (1992). *Prolegómenos para las ciencias de políticas*, en Aguilar Villanueva, (Compilador). *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa, México.

EJEA MENDOZA, GUILLERMO (2006) *Teoría y Ciclo de Políticas Públicas*, Reporte de Investigación, UAM, México.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI) (2020). *Economic Outlook Database*, April 2022.

Consultado en línea el 15 de julio de 2022 en la página web: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>

GERPE CEVALLOS, SARA (2013) *Profesionalización de los funcionarios. Un nuevo desafío Universidad-Estado* en Memoria del XVIII Congreso Internacional del CLAD, sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, que se llevó a cabo en la ciudad de Montevideo, Uruguay del 29 de octubre al 1 de noviembre.

GUARDAMAGNA, MELINA, & CUETO, WALTER JOSÉ. (2013). *Políticas de estado en democracia: la relación estado/sociedad como ámbito de construcción de la política*. En Revista Si Somos Americanos, Número 13, Volumen 2, Chile.

H. CONGRESO DE LA UNIÓN (2016) *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*, México.

H. CONGRESO DE LA UNIÓN (2018) *Ley de Planeación*, México.

H. CONGRESO DE LA UNIÓN (2019) *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, México.

H. CONGRESO DE LA UNIÓN (2020) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México.

H. Congreso de la Unión (2020) “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, México.

HEADY, FERREL, (2000), *Administración pública. Una perspectiva comparada*, Fondo de Cultura Económica, México.

HUERTA MORENO, MARÍA GUADALUPE (2005) *El neoliberalismo y la conformación del Estado Subsidiario*, en Revista Política y Cultura, No. 24, UAM-Xochimilco, Distrito Federal, México.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEGI) (2020), *Censo de Población y Vivienda 2020*, México.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEGI) (2023), *Uso de suelo y vegetación, México*. Consultado en: <https://www.inegi.org.mx/temas/usosuelo/>

LASSWELL, HAROLD (1992). *La concepción emergente de las ciencias de políticas*, en Aguilar Villanueva, (Compilador). *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa, México.

LIFE TERRA (2022) página web: <https://www.lifeterra.eu/es>

MARTÍNEZ ANZURES, LUIS MIGUEL (2016) *Luis de la Rosa*, en Martínez Anzures, Luis Miguel (Coordinador), *Antología sobre Teoría de la Administración Pública*, INAP, México.

MÉNDEZ MORALES, JOSÉ SILVESTRE (1998) *El neoliberalismo en México, éxito o fracaso* en *Revista de contaduría y administración*, No. 191, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM, Distrito Federal, México.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE FRANCIA, (2021) *El Acelerador de la Gran Muralla Verde: reimpulsando la emblemática iniciativa africana*. Gobierno de Francia, consultado en: <https://www.diplomatie.gouv.fr/es/fichas-de-paises/africa/asuntos-climaticos/article/el-acelerador-de-la-gran-muralla-verde-reimpulsando-la-emblematica-iniciativa>

MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (MPTAP) (2010) *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, España.

MONDRAGÓN RUIZ DE LEZANA, JAIONE (2001). *La gestión intergubernamental: las relaciones intergubernamentales en España*, en Blanca Olías de Lima (Coordinadora) *La Nueva Gestión Pública*, Prentice Hall, España.

MONDRAGÓN RUIZ DE LEZANA, JAIONE (2003). *La evaluación de los programas públicos: objeto, contenido y aplicación de diferentes instrumentos para la evaluación*, en Rafael Bañón i Martínez (Coordinador), *La evaluación de las políticas públicas*, Díaz de Santos, España.

MORENO ESPINOSA, ROBERTO (2016) *El estudio de la ciencia de la Administración Pública*, en Martínez Anzures, Luis Miguel (Coordinador), *Antología sobre Teoría de la Administración Pública*, INAP, México.

NAVARRO ARREDONDO, ALEJANDRO (2011) *La colaboración Público-privada en el financiamiento de la Investigación* Documento de trabajo 110/2011, del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (2018) *La Gran Muralla Verde, el sueño ecológico de África en construcción*, ONU, Consultado en: <https://news.un.org/es/story/2018/12/1447851>

OSUNA, JOSÉ LUIS (2003). *La evaluación participativa: una visión integral y pluralista*, en Rafael Bañón i Martínez (Coordinador), *La evaluación de las políticas públicas*, Díaz de Santos, España.

PARSONS, WYNE (2007). *Políticas públicas: una introducción o lo teoría y lo práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO, México.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2013) *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2018), *Sexto Informe de Gobierno. Anexos Estadísticos*, México.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2019) *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, México.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2019), *Primer Informe de Gobierno. Anexos Estadísticos*, México.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2020), *Segundo Informe de Gobierno. Anexos Estadísticos*, México.

PRESSMAN, J. L. Y WILDAVSKY, A. (1998), *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C./Fondo de Cultura Económica.

PROGRAMA DE PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE DE LAS NACIONES UNIDAS (UNEP) (2021) *Crece el apoyo a la restauración en la Gran Muralla Verde de África*, UNEP, Consultado en: <https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/reportajes/crece-el-apoyo-la-restauracion-en-la-gran-muralla-verde-de-africa>

RAFAEL BAÑÓN I MARTÍNEZ (2003). *La evaluación de las políticas públicas*, Díaz de Santos, España.

RODRÍGUEZ, HÉCTOR (2021) *La Gran Muralla Verde del Sahel: convertir de forma rentable un desierto en un vergel*, en Revista *National Geographic* del 22 de noviembre de 2021, consultado en: [https://www.nationalgeographic.com.es/naturaleza/gran-muralla-verde-sahel-convertir-forma-rentable-desierto-vergel\\_17552](https://www.nationalgeographic.com.es/naturaleza/gran-muralla-verde-sahel-convertir-forma-rentable-desierto-vergel_17552)

ROSIQUE CAÑAS, JOSÉ ANTONIO (2015). *Introducción: Del Estado y las políticas públicas de los clásicos a la actualidad*. En *Veredas*. Revista de Pensamiento Sociológico, Año 16, No.31 Segundo semestre, UAM, México.

SALAZAR, FRANCISCO (2004) *Globalización y Política neoliberal en México*, en Revista *El cotidiano*, Vol. 20, No. 126, julio-agosto, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, Distrito Federal, México.

SALCEDO AQUINO, ROBERTO (2011) *Evaluación de Políticas Públicas* en Salcedo Aquino, Roberto (Compilador) *Evaluación de políticas públicas*, Siglo XXI Editores, México.

SECRETARÍA DE BIENESTAR (2019) *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa Sembrando Vida*, Secretaría de Bienestar del Gobierno de México, México.

SECRETARÍA DE BIENESTAR (2022) *Padrón de Beneficiarios del Programa Sembrando Vida*, Secretaría de Bienestar, México.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (s/f) *Presupuesto de Egresos de la Federación*, Sistema de Información Legislativa, consultado en línea el 12 de marzo de 2022, en la página web: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=189>

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2022). *Diplomado de Presupuesto Basado en Resultados. Módulo 5. Metodología del Marco Lógico* SHCP, México.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP) (2019). *Presupuesto de Gastos Fiscales 2019*. SHCP, México.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP) (2020). *El ciclo presupuestario*. Consultado en línea el día 15 de julio, en la página web: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Planeacion#Planeacion>

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP) (2022). *Estadísticas Oportunas de las Finanzas Públicas*. SHCP, México.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP) (s/f). *Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño*. SHCP, México.

TAMAYO SÁEZ, MANUEL (1997). *El análisis de las políticas públicas*, en Bañón, Rafael y Carrillo Ernesto (Compiladores). *La nueva Administración Pública*. Alianza Editorial, España.

TAMAYO SÁEZ, MANUEL (2003); *El análisis de las políticas públicas*, Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset.

TELLO, CARLOS (2010) *El desarrollo Estabilizador* en revista *Economía Informa*, No. 364, Julio Septiembre, UNAM, Distrito Federal, México.

TELLO, CESAR (2011) *El objeto de estudio en ciencias sociales: Entre la pregunta y la hipótesis*, en Revista *Cinta de Moebio*. Revista de epistemología de ciencias sociales, No. 42, Universidad de Chile, Santiago, Chile.

UNESCO (2019), *Uis statistics in brief*, consultado en línea el 10 de febrero de 2019 en la página: <http://data.uis.unesco.org/>

UNICEF, (2012), *Pobreza y Desigualdad*, consultado en línea el 12 de abril de 2020, en la página <http://www.unicef.org/mexico/spanish/17046.htm>

VÉLEZ CARDONA, WALDEMIRO, (2003), *Problemas, Alternativas y Tensiones en torno al financiamiento de la educación superior*, en Revista *Perfiles Educativos*, Vol. 25, No. 100, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

## 7. LIDERAZGO COMO GENERADOR DE INNOVACIÓN EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

*Heidi María de la Luz Hernández Espíndola*

### **Introducción**

DESDE INICIOS DE LOS AÑOS 60, LA EVOLUCIÓN DE LA INVESTIGACIÓN en las Instituciones de Educación Superior en México ha mostrado un constante aumento en la diversidad de las temáticas abordadas, así como en los convenios de intercambio, montos financieros que se dedican a esta actividad y en las constantes modificaciones institucionales. Sin embargo, la función de innovación debe ser analizada desde una óptica académica para negociar la construcción de prioridades y de perspectivas con el fin de normar un proceso de avance coherente con las nuevas características del ambiente que envuelve a las universidades y con las nuevas demandas sociales que se les plantean.

En la actualidad, el liderazgo -como generador de innovación- marca el ritmo de los tiempos modernos y las universidades tienen frente a sí un desafío ineludible; la innovación es vista como un proceso para el reconocimiento y prestigio de una institución universitaria, ya que coloca a las universidades ante el dilema de ser simples extensiones de la acción escolar superior o de ser auténticos y legítimos actores implicados en la reconstrucción de la sociedad en la que les ha tocado vivir.

Liderazgo e innovación, son algunos de los muchos factores que contribuyen en el impulso del crecimiento de cualquier organización pública, privada o social, su adecuada



aplicación en conjunto permite un crecimiento sostenible e incrementa la competitividad de las instituciones en un mercado globalizado; es por ello que constantemente se busquen estrategias que permitan dirigir una institución con eficacia y eficiencia, pero sobre todo con la empatía de todos los actores que conforman a la misma. Esto ha generado una constante búsqueda por estrategias que estén enfocadas en la innovación ajustándose a un mercado competitivo, acelerado, exigente y deseoso de constante evolución.

La problemática consiste en aproximarse a determinar la potencia que tiene el liderazgo para generar innovación, así mismo, explicar qué es el liderazgo y el papel del líder, así como el impacto de la innovación sin dejar de lado el papel fundamental del directivo y de los investigadores en esta acción, articulando a la investigación, y su vinculación universidad-sector productivo y sociedad. Al revisar la literatura sobre el cambio educativo actual se puede observar que la clave de dicho cambio reside en la mejora constante de la práctica educativa, exigiendo en primer lugar el convencimiento personal como base para iniciar un proceso de visión compartida.

Boyett (2006), menciona que para impulsar los procesos de cambio de una Institución de Educación Superior (IES) se requiere que los líderes educativos sean los que actúen como agentes de cambio, comprometiendo a la gente a pensar y prepararse para un futuro incierto.

De la misma manera, Senge (2007) argumenta que mientras alguien impulse el cambio todos lo harán. En esta investigación, se muestra un estudio realizado a una IES del Estado de México con el objetivo de identificar los rasgos del perfil de liderazgo de los directivos y el nivel de innovación que muestran tanto los directivos como los investigadores en la ejecución de sus actividades diarias en sus tareas administrativas y en las aulas.

Ahora bien, la innovación como factor de cambio requiere un considerable grado de imaginación y constituye una ruptura relativamente profunda con la forma establecida de hacer las cosas y con ello crea fundamentalmente nueva capacidad.

Al respecto, la UNESCO (2015), lo corrobora diciendo que las IES se han convertido en protagonistas de esos procesos de cambio global, contribuyendo ampliamente al desarrollo tecnológico y económico de la sociedad en general.

De esta forma, se presentan ideas referentes al concepto de liderazgo, estilos de liderazgo y el liderazgo para impulsar la innovación; se describen modelos para la administración de la innovación, y las políticas internacionales, nacionales y regionales que han enmarcado los planes de desarrollo.

Por último, se presentan las conclusiones, recomendaciones y orientaciones para futuros trabajos de investigación. En los resultados obtenidos, es posible detectar áreas de oportunidad enfocadas a fortalecer el Perfil de Liderazgo de los directores(as) de la IES, el Perfil idóneo en los grupos de investigación y los Procesos en Innovación de las Cátedras.

### **Conceptualización de liderazgo**

Las organizaciones nacen de la necesidad humana de cooperar, buscando satisfacer los fines personales de los individuos y con ello el logro de metas de la organización, por ello tener personal capacitado permite elevar la productividad, eficacia y eficiencia; sin embargo, una inadecuada dirección, limitada cultura organizacional y falta de motivación repercuten en sus resultados. Teniendo presente, que el recurso más importante de cualquier organización es el recurso humano, es preciso recalcar que para lograr lo anterior se requiere que la IES sea liderada por un director (líder) y no un jefe, con un estilo de liderazgo asertivo el cual busque influenciar positivamente para el logro de las metas y objetivos, destacando que la dirección define en gran medida el rumbo de la IES.

Según Boyett (2006), señala que dirigir consiste en el proceso de influir sobre las personas para que intenten -en forma voluntaria y con entusiasmo- alcanzar las metas de la organización, de la misma manera, se requiere un liderazgo que impulse a los integrantes al logro de las metas, se requiere de una persona que cuente con un perfil de empatía y brinde confianza, que cuente con conocimientos, que sepa dirigir, que sea asertivo en sus decisiones y, sobre todo, que logre sacar las mejores cualidades de cada persona.

En este sentido, un directivo con liderazgo y empatía genera la confianza, logro de metas y sobre todo admiración y un inmenso compromiso de su comunidad.

Al hablar de liderazgo, lo primero que se piensa es en las organizaciones y la manera de ser guiadas, por otro lado, se focaliza la atención en las personas influyentes, en los diferentes ámbitos del quehacer de dichas instituciones y comúnmente lo asociamos a aspectos como el poder, la responsabilidad y el mando.

El concepto de líder proviene del verbo en inglés *to lead*, que significa conducir, liderar situación de superioridad en que se halla una institución u organización, un producto o un sector económico, dentro de su ámbito. R.A.E. (2015)

De acuerdo con los planteamientos de Cartwright & Zander (1971), quienes presentan al liderazgo como la capacidad de tener el poder personal y social, la habilidad de convertir una intención en un resultado y mantenerlo con, a través y para la gente. El tipo de liderazgo que plantea Hernández (2013), es la acción de influir en los demás, líder es ser un maestro, un formador de personas, un inspirador de hombres y mujeres que generarán sus propias visiones y motivaciones hacia las metas y los valores de sus propios equipos humanos.

Muchos autores relacionan y definen el liderazgo como influencia, para Kouzes & Posner (2005), es el arte de movilizar a otros que deseen luchar en pos de aspiraciones comunes.

Para Antonakis, Cianciolo, & Sternberg (2004), plantean como definición de liderazgo la manera en cómo una persona influye en sus seguidores, dicha influencia puede ser explicada por las características y conductas del líder, por percepciones y atribuciones de parte de los seguidores y por el contexto en el cual ocurre dicho proceso.

Para Blanchard & Johnson (1998), el liderazgo es el proceso de influir en las actividades de un individuo o grupo en los esfuerzos por alcanzar una meta en cierta si-

tuación. Esta distinción permitió a Hersey y Blanchard aplicar su teoría a cualquier situación en la que una persona –el líder– tiene influencia sobre otra –el seguidor–, ya sea en las relaciones entre padres e hijos, entre profesores y alumnos, o en cualquier contexto organizacional.

El acto de influir en los demás siempre debe ser en beneficio común, sin dejar de lado lo importante que es el que la comunidad se encuentre motivada, alentada y con rumbo fijo.

### **Liderazgo carismático y asertivo**

Para entender mejor los estilos de Liderazgo carismático y asertivo se profundiza en el concepto de Liderazgo a partir de las definiciones de diferentes autores, para Hoon You & Jung (2015), el liderazgo es un proceso en el cual el líder orienta e influye sobre las actividades realizadas del equipo de trabajo, esto implica tener una visión clara de la organización donde se incluya una gran cantidad de variables como los son los valores, tareas, procesos y cambios, los cuales se deben controlar para llevar a los colaboradores al logro de los objetivos trazados.

De acuerdo con Yarce (2014) liderazgo es la capacidad de influir, motivar, organizar y llevar a la acción para el libre logro de sus fines y objetivos, a las personas, grupos y sociedades, en un marco de valores.

Para Godoy & Bresó (2013, el liderazgo es una habilidad que puede ser desarrollada de forma natural o puede ser entrenada, sin embargo, el líder debe cumplir con unas características especiales y emplearlas de forma eficaz como, por ejemplo, la capacidad de influencia en los seguidores y otros elementos incluyendo la auto-motivación con el objeto de promover el interés individual de fomentar el interés colectivo.

Por su parte Leithwood (2009), afirma que el liderazgo es la capacidad de ejercer influencia sobre otras personas, de manera que éstas pueden tomar las líneas propuestas como premisa para su acción.

La capacidad o habilidad de influir en los demás, como es conceptualizado el liderazgo de acuerdo con los autores, genera grandes resultados cuando se influye con valores y autonomía hacia el crecimiento común y no propio únicamente.

Para Barzola (2017), el asertividad implica tolerancia, seguridad en sí mismo, aceptar errores, proponer soluciones, no demostrar ira, pero si mostrar paciencia. En efecto, asertividad implica tolerancia que en la actualidad parece ya no existir y qué difícil se vuelve concientizar al líder en aplicarla y los beneficios que esta genera.

De acuerdo con Pafford & Schaefer (2017), nos dicen que el liderazgo asertivo se constituye en uno de los factores básicos para conservar, aumentar la autoestima, valorar a los otros, mostrar respeto recíprocamente acentuando los consensos entre los miembros de la organización para que salgan beneficiados.

Retomando las palabras del autor, es de suma importancia valorar a su equipo y consensar para tomar decisiones dentro de una organización, esto permite generar democracia en la organización y reconocimiento en la persona que lidera.

Para Omura (2017), el nivel 2 corresponde a la comunicación asertiva que implica comunicarse asertivamente que, es una habilidad que se desarrolla, para ello, se requiere de tips para salvaguardar la interrelación. Estos pueden ser elogios, peticiones, expresión sin herir.

Es importante mostrar interés de parte de cada miembro de una organización por el personal, el elogio al esfuerzo y resaltar los aspectos positivos de cada persona es reconfortante.

En este orden de ideas Samfira (2020), dice que el nivel 3 es la capacidad o habilidad para reconocer a las personas con las que se ha entablado una conversación anteriormente y mostrando un sentimiento de confianza y aceptación de primer momento.

Para Buitrago & Portillo (2014) el liderazgo asertivo es un proceso que demanda habilidad y destreza para desarrollarse y lograr metas planeadas, a lo que se suma la capacidad para tomar decisiones y la motivación permanente durante el proceso. A su vez Castro & Lupano (2005), mencionan que el líder carismático actúa sintetizando la información del medio, donde su propio sistema de valores se vuelve un organizador importante para los seguidores.

Conger & Kanungo (1987), consideran a los líderes carismáticos como “héroes” o “paladines”, que son capaces de mostrar conductas extraordinarias o fuera de lo común, es decir, no convencionales y tienen, por lo tanto, capacidades especiales para transformar a las personas, al punto de lograr compartir plenamente los propósitos que se han planteado.

De acuerdo con Bass (1985), el liderazgo carismático tiene que ver con la apreciación que el seguidor tiene del líder, en el sentido de que considera que esté posee un “regalo de inspiración divina” y de que es (de alguna forma) único, insuperable y más eminente que nada en la vida y por lo mismo, no solamente confían en él, sino que lo respetan, lo veneran y lo adoran, llegando incluso a idolatrarlo, pues le atribuyen condiciones espirituales especiales.

En suma, el liderazgo asertivo es guiar con aceptación y admiración total, así, cuando un líder logra conocer y aplicar este tipo de liderazgo el respeto y casi veneración que les distinguen sin mencionar todos los beneficios que se le atribuyen.

### **Innovación**

A continuación, se presentan algunas definiciones del concepto de Innovación, que nos permitirán entender mejor el concepto.

Según Perrin (1995), la innovación puede definirse como las nuevas formas de hacer las cosas ya sea mejor o de manera diferente. Asimismo, Nelson (1982), define a la innovación como un cambio que requiere un considerable grado de imaginación y constituye una rotura relativamente profunda con la forma establecida de hacer las cosas y con ello crea fundamentalmente nueva capacidad.

De acuerdo con la Comisión Europea (1996), innovación es sinónimo de producir, asimilar y explotar con éxito una novedad, en las esferas económica y social, de forma que aporte soluciones inéditas a los problemas y permita así responder a las necesidades de las personas y de la sociedad.

Para (Salinas, 2004), innovación es la Introducción de cambios que producen mejora, cambios que responden a un proceso planeado, deliberado, sistematizado e intencional.

En este sentido, la Innovación se puede definir como un proceso de cambio, hacer las cosas de diferente manera, con creatividad, imaginación y aplicando las nuevas tecnologías, para dar solución o mejorar procesos que afecten a la sociedad u organización que la requiera.

Entonces, la innovación en las IES constituye un factor de suma importancia que guía a la Institución en la mejora de sus procesos y aumento de su calidad educativa.

Para Fullan & Stiegelbauer (1991) los procesos de innovación relacionados con las mejoras en los procesos de enseñanza – aprendizaje implican cambios relacionados con la incorporación de nuevos materiales, nuevos comportamientos y prácticas de enseñanza y nuevas creencias y concepciones.

De acuerdo con Vega, Melamed-Varela, & Remberto Blanco-Ariza, (2021), mencionan que la innovación universitaria representa un eje importante en el fundamento de su gestión organizacional, articulando tecnología, dinamismo y la interactividad en la formación universitaria y la calidad de la educación superior. Por ello, el rol de la innovación en las universidades es parte esencial de la consolidación de la universidad innovadora y emprendedora que es líder en los procesos de dinamización en las diversas áreas disciplinares, desde su rol de institución se contribuye en el logro de una educación superior de alta calidad y promotora de los principios de una formación integral, interactiva e inclusiva que responda a las problemáticas sociales actuales y emergentes en los diferentes contextos mundiales, apoyándose en la tecnología y el talento de las

personas para la construcción del desarrollo social de los territorios y de una economía basada en el conocimiento.

Asimismo, Conde & García (2016), mencionan que las funciones de la innovación garantizan que el proceso de Innovación se realiza de forma óptima, donde cada una de ellas sigue una secuencia lógica y permiten identificar en qué posición se encuentra el patrimonio de las universidades. El liderazgo para la innovación, representa un elemento que ha ido evolucionando a partir de los procesos de cambio y transformación continua que se han presentado en la época actual. En la que, dicho sea de paso, la pandemia modificó todas las estructuras y procesos educativos conocidos.

De esta forma, se identifican como funciones de la innovación: inventariar, vigilar, evaluar, optimizar, enriquecer y proteger.

Por su parte Cantú (2020), menciona que la sociedad globalizada está viviendo grandes cambios, algunos de ellos contradictorios, los cuales afectan a todas las instituciones educativas. Las IES se ven motivadas a realizar acciones de innovación en todos sus procesos de dirección y enseñanza, atendiendo las recomendaciones de evaluación y acreditación, así como procesos de planeación estratégica mediante los cuales reorientan la organización académica y la práctica docente.

### **Liderazgo para generar Innovación**

Actualmente ejercer el liderazgo para generar Innovación es un gran reto que enfrentan los líderes de cualquier organización, ya que son precisamente ellos los que guían los pasos del recurso humano en todas y cada una de sus áreas y procesos.

Boyett (2006), explica que los líderes actúan como agentes de cambio que obligan a las personas a pensar y prepararse para un futuro incierto ya que no solo aceptan los retos de la sabiduría, sino que también los provocan e impulsan, de esta forma, el líder frente a un grupo los atrae para volverse su guía e inspiración facilitando el cumplimiento de las metas. Por tanto, para lograr que un director sea un buen líder, debe asegurarse de que

el trabajo se hace a través de la optimización de los recursos. En suma, un buen director también debe ser un buen líder ya que la dirección y el liderazgo van de la mano.

También Boyett (2006), explica que existen diversas razones por las que las personas desean cooperar para conseguir los objetivos de la organización, y muchas están relacionadas directamente con la relación superior-subordinado. Dentro de este contexto, impulsar procesos de innovación implica ser capaz de promover cambios que permitan mejorar el rendimiento en una organización.

Al respecto, el autor afirma que las organizaciones de alto rendimiento a diferencia de las organizaciones tradicionales:

- Apoyan la innovación y la asunción de riesgos
- Estimulan el aprendizaje
- Diseñan trabajos que requieren habilidades diversas
- Organizan alrededor de equipos de trabajo interfuncionales
- Tienen expertos y formadores en lugar de directivos
- Proporcionan retroalimentación continua a los empleados sobre su desempeño
- Tienen pocos niveles jerárquicos
- Facilitan que todos los miembros estén en contacto con los clientes
- Promueven la flexibilidad y el trabajo en equipo
- Remuneran en función de los resultados
- Comparten la información sobre el negocio con todos los empleados
- Diseñan sus sistemas de información de forma que faciliten el trabajo de los equipos

**Contextualización de la innovación en el ámbito universitario**

La innovación, cobra gran relevancia es las IES al representar un factor fundamental para mejorar sus procesos, servicios, métodos en una sociedad globalizada. A nivel Internacional, la innovación es un elemento de gran impacto para delimitar la competitividad de las organizaciones.

La innovación tiene el propósito de contribuir al mejoramiento de la calidad en las IES a través de herramientas, estrategias y acciones que permitan fortalecer los programas académicos, así como las actividades extracurriculares propuestas para la formación de profesionales con enfoque innovador. En esta línea de acción, la denominada *innovación abierta*, u *open innovation* en inglés, representa un nuevo paradigma a través del Liderazgo para la innovación en las IES del cual las empresas están colaborando cada vez más con fuentes de investigación externas, universidades o centros de investigación, convirtiendo así las ideas generadas desde fuera de la empresa en nuevos mercados potenciales-

Por otra parte, Chesbrough (2003), menciona que la *innovación abierta* se ha convertido en lo que se podría denominar como el marco de referencia en la gestión de la innovación dentro de las empresas, al plantear un paradigma que se enmarca principalmente como un proceso de investigación y desarrollo, manejado como un sistema abierto donde la innovación es responsabilidad de las áreas dedicadas a estos procesos y que puede ser fortalecido por la participación de las instituciones académicas.

De acuerdo con Miranda (2002), a medida en que la sociedad cambia, el contexto educativo debe adaptarse para satisfacer las demandas de su entorno. Sin embargo, las instituciones educativas por naturaleza tienden a la inmovilidad y a lo que la inercia de prácticas aceptadas las hace resistentes al cambio.

Comprender la necesidad de que un líder oriente los procesos de innovación y cambio en las instituciones educativas, es un factor que determina los resultados de los programas que se implementen para mejorar los procesos de enseñanza-aprendizaje de un modelo educativo. Para ello, se necesita impulsar la creatividad para combinar el saber y los conocimientos con la innovación.

**Contexto Social:**

En la actualidad vivimos en un tiempo de manifestaciones diversas, las cuales son importantes para impulsar el desarrollo, no solo económico, sino como forma de enrique-



cer la vida de las personas; además, son un componente indispensable para reducir la pobreza y alcanzar la meta del desarrollo sostenible.

En este sentido el contexto social remarca el reclamo de reconocimiento de derechos, así como el combate a la discriminación y marginación, de las cuales no existen soluciones mágicas ni fórmulas absolutas, la única alternativa para lograr el respeto de los derechos humanos y el combate a la discriminación y marginación es abatir el abuso de poder e impulsar acciones decididas para crear conciencia en la sociedad y en los servidores públicos, que ejercen su función sin ante poner la observancia del derecho y la consideración a la dignidad humana.

Es imprescindible que las universidades reflexionen y analicen el carácter y sentido de sus acciones de liderazgo e innovación para que sobre esta base se reconstruyan internamente e influyan en sus entornos de investigación. Es preciso aclarar que una IES sin liderazgo y que internamente no se innova, no es capaz de plantearse transformar la sociedad; por esta razón, presentan poco impulso a la investigación, limitada motivación docente y administrativa, baja productividad, nepotismo e imposición de directivos y limitada innovación en las cátedras de los investigadores, poniendo a discusión la capacidad de innovación, por ende la mentalidad emprendedora de los alumnos de las IES, lo que obliga a buscar los elementos que contribuyan en la alimentación a un debate que conduzca a negociar las vías por las cuales podría avanzar el Liderazgo y la Innovación en la investigación de las IES.

En el presente capítulo se pretende realizar un diagnóstico que permita identificar el perfil de liderazgo de los directivos de una IES del Estado de México y describir si existen procesos de innovación en las Cátedras de sus PTC.

Es preciso retomar los siguientes puntos:

- Identificar el estilo de liderazgo que poseen los directivos de la IES
- Describir los procesos de innovación que se implementan en las Cátedras de Investigadores en Innovación

- Generar recomendaciones para fortalecer el liderazgo que impulsa los procesos de innovación en la IES del Estado de México.

El liderazgo es un medio fundamental para generar el desarrollo de la creatividad e innovación en cualquier organización por ello, el líder debe promover y desarrollar estrategias, estructuras y ambientes adecuados para la renovación y desarrollo de la cultura organizacional que promueva la innovación, impulse el emprendimiento y genere una mentalidad de crecimiento progresivo.

México ocupa la posición 58 a nivel mundial en Innovación y la OCDE realizó trabajos sobre políticas de innovación confirmando que la baja productividad y la pérdida de competitividad, se deben a la baja inversión en tecnología e investigación que se les da a las IES; señalan que si bien los obstáculos que se enfrentan son intimidantes y sería difícil implementar cambios sustanciales en el corto plazo. Sin embargo, no hay razón para que las prácticas de México sean diferentes de las de otros países con una fuerte base científica, OCDE (2015).

Por ello es importante determinar el estilo de liderazgo que aplican los directivos de la IES del Estado de México en un mundo complejo y en transformación, tomando en cuenta que los resultados que logren y propongan a través de un estilo de liderazgo democrático y asertivo ayudan a generar la innovación de las cátedras de los investigadores las cuales impulsan el cambio de mentalidad de los alumnos hacia una mente emprendedora y tenaz, visualizándose como emprendedores, empresarios y triunfadores en todos los ámbitos en los que se desarrollen. Ahora bien, en cuestión del liderazgo aplicado en la dirección de la IES, generaría grandes cambios en esta, sin dejar de lado la aceptación y empatía que proyectaría en su comunidad universitaria y en el entorno.

**Enfoque metodológico para el análisis de la innovación y liderazgo**

Para el análisis de lo antes descrito es necesario desarrollar una investigación no experimental ya que las variables independientes de este estudio ocurren y no es posible manipularlas; no se tiene el control directo sobre las variables que se asociarán a los rasgos

del perfil de liderazgo de los directivos y del perfil de los investigadores así como de las características de los procesos de innovación que favorecen el logro de los objetivos de las cátedras de investigación de la IES del Estado de México ni se puede influir sobre ellas porque ya sucedieron al igual que sus efectos.

Contexto Sociodemográfico: Estado de México

El Estado de México es uno de los 32 estados que conforman la República Mexicana; se localiza en el centro sur del país, limitando al norte con Querétaro, al noreste con Hidalgo, al este con Tlaxcala, al sureste con Puebla, al sur con Morelos y Ciudad de México, al suroeste con Guerrero y al oeste con Michoacán (Imagen No.1)

Imagen No. 1 Mapa de la República Mexicana

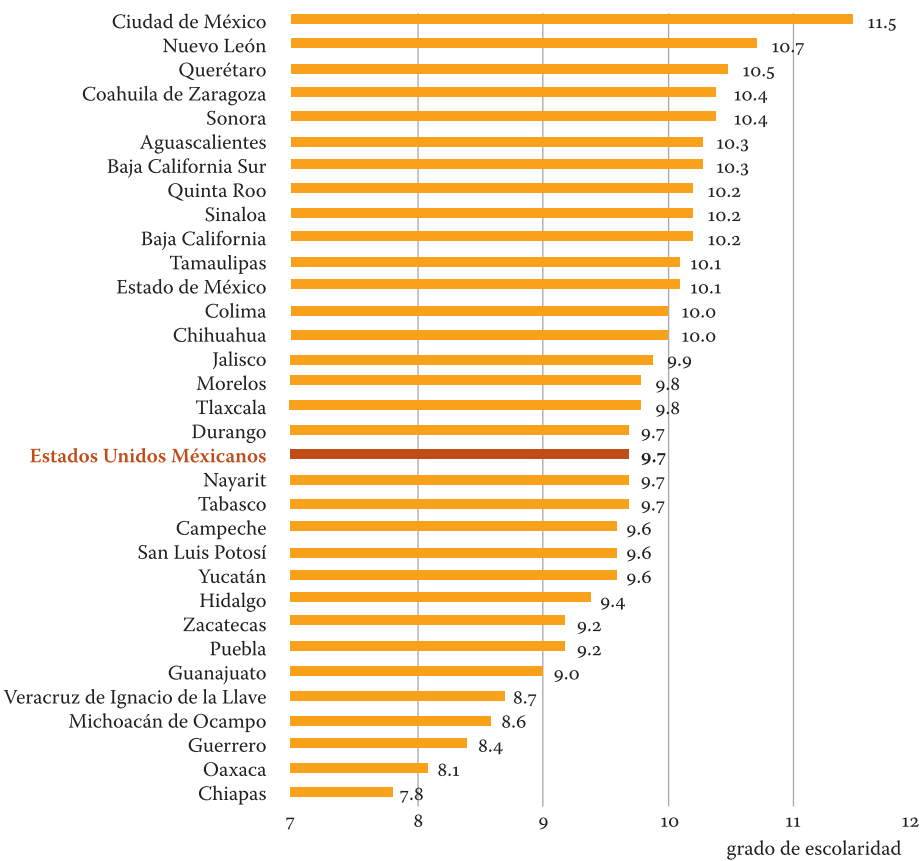


Fuente: Imágenes de Google,2022

En el Estado de México en 2020, la población de 15 años y más el grado de escolaridad de la población es de 10.1, lo que equivale poco más de primer año de bachillerato, a nivel nacional, la población de 15 años y más tiene 9.7 grados de escolaridad en promedio, lo que significa un poco más de la secundaria concluida. Imagen No. 2

Imagen No. 2 Promedio de Escolaridad

Promedio de escolaridad de la población de edad de 15 años y más, 2020



Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020.

De la imagen presentada se puede determinar que: De cada 100 personas de 15 años no tienen ningún grado de escolaridad. 48 tienen la educación básica terminada. 27 finalizaron la educación media superior 21 concluyeron la educación superior

Instituciones de educación superior en el Estado de México

En el Estado de México según datos del INEGI 2022 existen 240 IES de las cuales algunas son públicas y otras privadas. De acuerdo con datos del INEGI 2021, el Estado de México cuenta con 1913 Investigadores inscritos en el sistema nacional, Imagen No. 3

Imagen No. 3 Investigadores Inscritos en el Sistema Nacional por Área 2021

México	Físico Matemáticas y Ciencias de la Tierra	31	19	51	62	64	74	83	80	93	95	106	115	128	135	138	151	143	159	162
	Biología y Química	51	24	36	57	57	73	99	105	124	119	132	152	184	177	184	192	204	225	245
	Medicina y Ciencias de la Salud	—	73	129	136	136	129	136	139	28	35	42	47	51	65	71	71	85	93	100
	Humanidades y Ciencias de la Conducta	—	72	131	165	165	182	189	196	147	143	160	174	194	230	246	252	249	270	282
	Ciencias Sociales	79	39	109	124	124	133	171	181	188	188	222	251	286	313	335	349	367	404	439
	Biotecnología y Ciencias Agropecuarias	—	26	52	61	61	62	61	67	313	319	336	340	360	336	403	424	433	470	493
	Ingenierías	194	39	65	76	76	89	102	122	123	113	117	124	156	170	180	169	173	192	192

Fuente: INEGI,2021.

Con base en los objetivos planteados, se propuso concentrar los trabajos de investigación tomando como población 2000 alumnos y 165 académicos. De los cuales, se tomó una muestra de 130 docentes y 35 investigadores

Cátedras de Investigación

La IES, en 2022, basado en el modelo de investigación de Cátedras de Investigación, se encuentra un enfoque caracterizado por el desarrollo económico, político y social de las comunidades. Para lograrlo, las Cátedras se conforman por grupos de investigadores conformados también por un profesor investigador definido como líder o profesor titular y por profesores adscritos, además de alumnos de doctorado, maestría y licenciatura e investigadores posdoctorales. Este modelo tiene como objetivo promover la investiga-

ción colaborativa; un aspecto también relevante es la focalización de la investigación, que implica conformar un contenido en cada una de las áreas estratégicas de investigación mediante la identificación de disciplinas dentro de cada una de ellas.

Cuadro No. 1 Líneas de investigación con enfoque en las diferentes Áreas de la IES

Áreas	Herramientas/Técnicas
Medicina Veterinaria y Zootecnia	Salud
Nutrición	Biotecnología y alimentos
Lengua y literatura hispánica	Tecnologías de la Información y la comunicación
Administración	Desarrollo sostenible Negocios Emprendimiento Liderazgo
Ciencias Políticas y Administración Pública	Gobierno Ciencias sociales Humanidades Desarrollo regional Desarrollo social Educación

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con el cuadro No. 1 se observa algunas de las licenciaturas con materias afines a la innovación en la IES.

Instrumento de análisis

Con base en la naturaleza del caso, se propone el uso de cuestionarios o conjuntos de preguntas referentes a las variables a medir. Al respecto, Hernández (1998), considera que aplicar este tipo de técnicas de investigación que se ubican en una rama de la investigación social científica, permite examinar la frecuencia y las relaciones entre variables

psicológicas y sociológicas e indagan sobre constructos como actitudes, creencias, prejuicios preferencias y opiniones.

Con el fin de tener una profundización en la información relacionada al concepto de innovación a todos sus elementos y procesos, se aplicaron entrevistas de profundidad a los líderes. La combinación de estos instrumentos no solo permite aumentar la posibilidad para ampliar dimensiones en un problema objeto de estudio, sino que también da pie a un rápido y mejor entendimiento de sus principales causas y fundamentos. Bajo la perspectiva tomada, se diseñó un total de tres cuestionarios y una entrevista a profundidad. Ver Cuadro No. 2.

Cuadro No. 2 Instrumentos de investigación

Constructo	Instrumento	Designación	Codificación
Liderazgo	Cuestionario	Perfil de liderazgo	LC-PL
Innovación	Cuestionario	Procesos de innovación Innovación del Conocimiento Innovación de la investigación Innovación Tecnológica e infraestructura Innovación académica y con la sociedad	IC-PI

Fuente: Elaboración propia,2022

Descripción del Cuestionario

Proceder a aplicar cuestionarios genera ventajas, pues permiten obtener una imagen amplia del fenómeno en estudio y la inversión es muy baja en comparación a otros métodos. Los cuestionarios son quizá el instrumento más utilizado para la recolección de datos y está estructurado por un conjunto de preguntas con respecto a una o varias variables a medir.

En términos generales, los cuestionarios se conforman por dos tipos de *ítems* o también llamados preguntas:

- Cerradas: Su contenido y respuestas están previamente delimitadas.
- Abiertas: El contenido y respuestas no están delimitadas con anterioridad.

En la investigación se aplicaron dos cuestionarios, el primero enfocado al Perfil de Liderazgo el cual se conformó de 10 preguntas cerradas siendo sus respuestas:

- a) Si
- b) No

El segundo cuestionario se enfocó a los procesos de innovación abarcando los siguientes aspectos: Innovación del Conocimiento, Innovación de la investigación, Innovación Tecnológica e infraestructura, Innovación académica y con la sociedad y también se conformó de 10 *ítems* con respuestas cerradas teniendo como respuestas:

- a) Si
- b) No

Explicación de los resultados del cuestionario

Para el cuestionario de liderazgo se tomó en cuenta lo siguiente:  
Siendo la respuesta “Si” denota capacitación y conocimientos por parte de los docentes e investigadores afirmando su perfil de liderazgo, sus propias percepciones como líderes y tienen como presente todo lo relacionado a ser un líder.

La respuesta “No” expone la falta de conocimiento y desarrollo en las habilidades de liderazgo por parte de docentes e investigadores, esto también refleja la imposición de un liderazgo burocrático inflexible que solo busca el poder y deja de lado a los demás, poca capacidad directiva y poco apoyo social dentro de las áreas inclinándose por un estilo de liderazgo autocrático que no se preocupa por la gente ni por la productividad de las mismas.

Para el cuestionario de Innovación se toma en cuenta lo siguiente:  
El tener una respuesta “Si” expone la capacidad y el intelecto sobre los procesos de

innovación brindando la correcta aportación de los investigadores y profesores dentro de las áreas innovadoras como lo son: Innovación del Conocimiento, a la investigación, a lo Tecnológico y a la infraestructura, además de la Innovación académica y con la sociedad.

La respuesta “No” por su parte manifiesta una deficiencia en los procesos de innovación, así como una limitada capacidad para aportar en la innovación en cada una de las áreas presentadas.

Resultados

En este apartado se presentan los resultados en el análisis cuantitativo del fenómeno social planteado.

Se aplicaron los cuestionarios en los grupos de investigadores y profesores de que conforman la muestra, todos los instrumentos cuantitativos se aplicaron a través cuestionarios electrónicos, las entrevistas cualitativas a los profesores e investigadores se realizaron de manera presencial.

El análisis cuantitativo se lleva a cabo por medio de sistemas informáticos o paquetes estadísticos, los cuales se emplean, en especial, cuando existe un volumen considerable de datos que se desean analizar (Vilá, 2006; Hernández, 2006). De esta forma, una vez recolectados los datos cuantitativos se registraron y se hizo el uso de gráficas para su análisis e interpretación

A continuación, se presentan los resultados obtenidos a través de los siguientes ejes de análisis:

- Medición de liderazgo de los profesores en las Cátedras de Investigación y Docencia
- Perfil de liderazgo de los profesores en las Cátedras de Investigación y Docencia
  - La promoción de procesos de innovación en las Cátedras de Investigación y Docencia

Medición de Liderazgo de los Directivos en relación con los profesores de las Cátedras de Investigación y Docencia

Tabla No.1 Resultados de cuestionamientos

CUESTIONAMIENTOS	SI	NO	DESCONOZCO
Los representantes de la institución se muestran motivados al convivir con sus colaboradores	55	108	2
Los representantes de la institución escuchan atentamente a sus colaboradores y existe una buena comunicación	40	114	1
Ante los problemas los representantes de la institución adoptan una actitud constructiva que ayude a sus colaboradores	65	97	3
Los representantes de la institución empatizan con los problemas de sus colaboradores	59	101	5
En ocasiones los representantes de la institución se muestran seguros con sus decisiones y tienden a tardar en dar una solución rápida y eficaz	64	98	3
Las decisiones tomadas por parte de los representantes de la institución son las acertadas la mayoría de las ocasiones	66	99	0
El personal se siente seguro con las decisiones que toma el representante de la institución y confían en él	64	101	0
Los representantes de la institución son capaces de tomar decisiones rápidas en momentos específicos	62	103	0



CUESTIONAMIENTOS	SI	NO	DESCONOZCO
En ocasiones los representantes de la institución se dejan llevar por sus emociones en la toma de decisiones	71	94	0
Los representantes de la institución comunican la información de forma clara y tienen en cuenta a la comunidad	59	106	0

Fuente: Elaboración Propia, 2022

En la tabla 1 se muestran los resultados de participación de docentes en relación al cuestionario sobre la Medición de Liderazgo de los Directivos, en total participaron 165 sujetos de estudio. De acuerdo con los resultados obtenidos a través de los cuestionarios electrónicos y entrevistas, se identificó que la percepción que se tiene de los directivos en la forma de encaminar el Liderazgo es deficiente y no cumple con las expectativas de los subordinados.

Grafica No. 1 Medición Liderazgo Directivo



Fuente: Elaboración Propia, 2022

En la gráfica 1 se esclarecen los resultados obtenidos que reafirman el hecho de que existe una visión negativa del Liderazgo.

5.2 Identificación del Perfil de Liderazgo de los Directivos en relación con los profesores de las Cátedras de Investigación y Docencia

Tabla No. 2 Medición del Perfil de Liderazgo

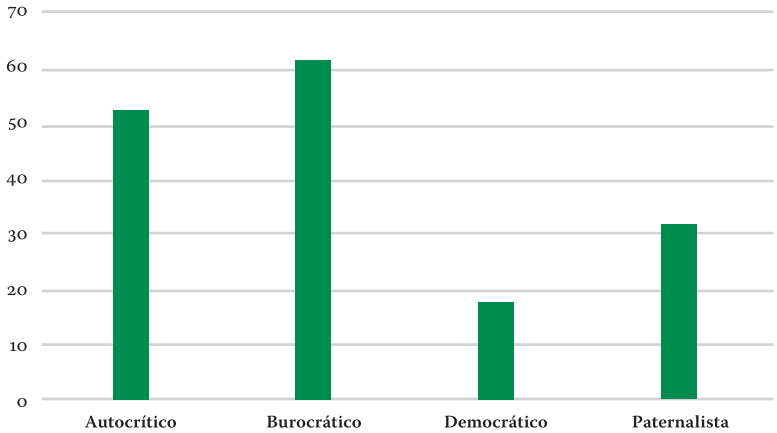
CUESTIONAMIENTOS	DE ACUERDO	EN DESACUERDO
Considera a los representantes o administrativos como personas minuciosas en su labor de enseñar y de formar a otras personas	165	0
El o los representantes exigen superar las metas con el fin de seguir mejorando	79	86
El o los representantes suelen utilizar los fracasos de las personas como estímulos de superación	55	110
El representante conoce bien a sus subordinados y tiene un vínculo muy fuerte con ellos	108	57
El o los representantes intenta ofrecer apoyo cuando un subordinado pasa por un momento de dificultad personal	124	49
El o los representantes busca activamente las opiniones de los demás como inspiración para ideas frescas y novedosas	45	120
El representante supervisa de cerca lo que hacen los subordinados para asegurarse de que todo se hace a su manera	83	82
Al representante le cuesta reaccionar ante el fracaso personal y puede llegar a culpar a los demás por sus fallos	103	62
Conseguir resultados positivos y visibles es la prioridad del representante, la tensión y el estrés es el precio a pagar por el éxito	120	45

CUESTIONAMIENTOS	DE ACUERDO	EN DESACUERDO
El representante delega actividades y tareas, pero no la autoridad para modificar las decisiones ya tomadas	91	74
El o los representantes no aceptan los fracasos personales ni la sugerencia de que están equivocados en la forma de ver el mundo	113	52
El o los representantes son personas protectoras con aquellos que los obedecen, pero no respetan a los que abiertamente los contradicen	102	63

Fuente: Elaboración Propia, 2022

En la Tabla No 2, se presentan los resultados que obtuvieron del cuestionario “Perfil de liderazgo”, que de acuerdo a las características se inclina por el democrático como el ideal para aplicar.

Grafica No. 2 Perfil de Liderazgo



Fuente: Elaboración Propia, 2022

De acuerdo con los resultados obtenidos se puede apreciar con claridad en la gráfica No. 2 que predominan estilos de liderazgo con una tendencia autoritaria, lo cual empobrece el crecimiento de los subordinados.

Bajo este enfoque se debe de promover la imagen de que un director debe asegurarse de que el trabajo se hace a través del empleo efectivo de recursos materiales y humanos, por tanto, un buen director deberá ser un buen líder, ya que existe una relación muy próxima entre liderazgo y dirección.

5.3 Percepción de la Innovación de los Directivos en relación con los profesores de las Cátedras de Investigación y Docencia.

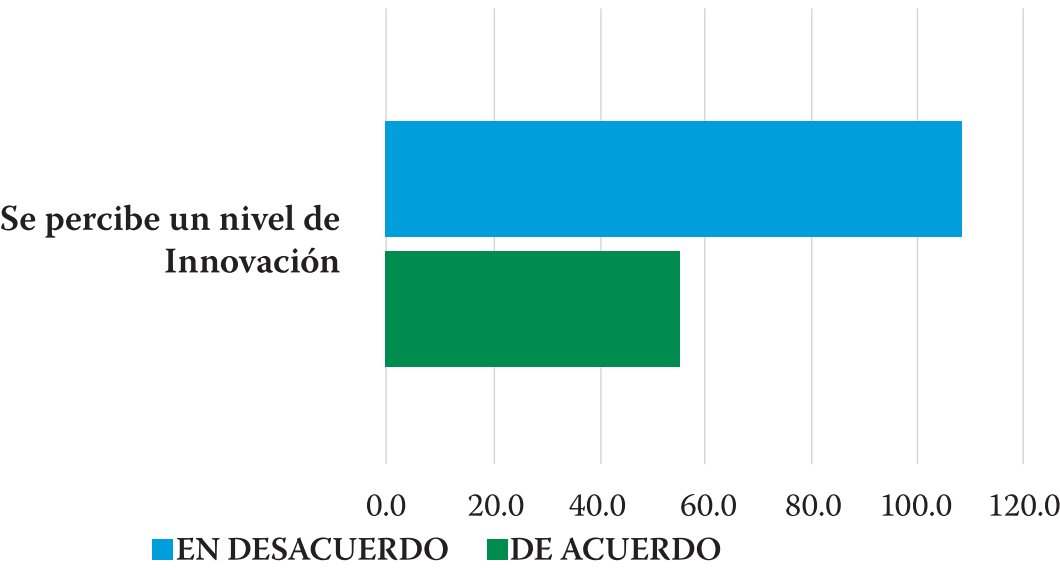
Tabla No.3 Resultados sobre Innovación en las Cátedras

CUESTIONAMIENTOS	DE ACUERDO	EN DESACUERDO
Se inspira nuevas ideas entre los alumnos	45	120
Se les da cierta autoridad a los alumnos para implantar la innovación en las tareas	58	207
Existe un espacio de retroalimentación para abordar sugerencias innovadoras	113	52

Fuente: Elaboración Propia, 2022

La tabla No. 3, muestra como la mayor parte de los encuestados indicaron que no se inspira a nuevas ideas en los alumnos y que tampoco buscan la innovación en ellos. Aunque si mencionan que hay retroalimentación cuando abordan sugerencias de innovación.

Grafica No. 3 Nivel de Innovación



De esta forma, la gráfica No.3 muestra como tuvo mayor impacto el desacuerdo por la falta de innovación.

Discusión

El problema de investigación propuesta se enfoca al estudio del liderazgo que caracteriza a los directivos y profesores investigadores líderes en las Cátedras de Investigación y que serán los encargados de impulsar la innovación. Debido a que la investigación, hace énfasis en la importancia de una formación universitaria basada en un liderazgo democrático y asertivo que impulse la innovación como elemento esencial para desarrollar programas de competitividad y planes de desarrollo que propicien avances importantes en las estrategias para la enseñanza-aprendizaje de la innovación.

A fin de fortalecer los procesos de innovación, se requiere desarrollar otras estrategias orientadas hacia la formación de posgrado, diplomados u otros programas no explícitos

de manera formal en los currículos. En la enseñanza de la innovación, es necesario trascender el dominio cognoscitivo de las disciplinas, lo cual implica fomentar en el profesorado el uso de nuevos métodos pedagógicos y didácticos que faciliten la adquisición de técnicas, competencias y capacidades de comunicación, creatividad y análisis crítico, pensamiento independiente y trabajo en equipo en contextos multi-culturales, donde se necesita desarrollar habilidades de emprendimiento de manera reiterada semestre a semestre, combinando el saber y el conocimiento empírico con la ciencia y las tecnologías avanzadas.

Por lo tanto, el Liderazgo para generar innovación en las IES, tiene como propósito contribuir en la generación de conocimiento que permita diseñar estrategias de enseñanza para la formación de alumnos emprendedores e innovadores que generen soluciones a cada una de las necesidades del mundo actual con una mentalidad de avanzada.

**Conclusiones**

A través de esta investigación, se realizó un estudio que permitió identificar los rasgos del perfil de liderazgo de los profesores y el perfil de la organización en grupos de investigación y describir la administración de la innovación que se ha implementado en las Cátedras de Investigación de la IES.

A continuación, se presentan conclusiones sobre los hallazgos principales, recomendaciones y orientaciones para futuros trabajos de investigación.

**El perfil de liderazgo**

En los resultados se muestra que en la IES hay una escasa participación e involucramiento en el liderazgo; el análisis refleja un nivel bajo en el manejo del liderazgo y los profesores titulares se perciben más como directivos que como líderes, cabe mencionar que el cuestionario “Perfil de Liderazgo” expone la autopercepción que tienen los profesores sobre el estilo de liderazgo que poseen o necesitan aplicar. Ninguno de los profesores titulares se percibe exclusivamente con el perfil de líder tradicional, haciendo que los subordinados no tengan la motivación suficiente para crear agentes de cambio.

Ahora bien ¿por qué es importante aplicar o mejorar el liderazgo en una IES? su utilidad se basa en que los líderes generalmente contribuyen al aprendizaje de los alumnos indirectamente, a través de su influencia sobre otras personas o características de su organización. Su éxito depende mucho de sus decisiones sobre dónde dedicar tiempo, atención y apoyo.

**El perfil en los grupos de investigación e innovación**

Los resultados arrojan que el perfil no se inclina hacia una organización de alto rendimiento, ninguna de las Cátedras de Investigación que conforman la muestra refleja un acercamiento al tipo de organización tradicional, ya que en todos los casos la media no se aproxima a las características de una organización con alto rendimiento.

Por otro lado, la innovación dentro de la IES es casi nula pues los profesores líderes encargados de las cátedras de investigación no se enfocan ni aplican la innovación dentro de sus áreas, dejando fuera el proceso innovador y se centran únicamente en los pasos del proceso burocrático que elimina los espacios interactivos entre directivo y subordinado.

También se observó en los resultados que la gran mayoría de profesores desconocían el proceso de innovación y como llevarlo a cabo de manera exitosa dentro de su área, haciendo hincapié en la necesidad de implementar mejores estrategias para incrementar la innovación dentro de la IES

Ahora bien, la innovación comienza con un cambio en la mentalidad de las personas, en una idea de estar constantemente buscando cómo hacer mejor las cosas, cómo hacerlas de manera diferente del resto también para obtener una ventaja competitiva. Es este desarrollo a través del cual se va a lograr que las empresas y las personas tengan un valor agregado, además, se debe considerar que una de las claves es reaccionar rápidamente ante el error, una vez que se identifica, se trabaja en poder solucionarlo.

### Recomendaciones

Una vez analizados los resultados obtenidos en este estudio, es posible conocer áreas de oportunidad que permitan el Perfil de Liderazgo de los profesores titulares, el Perfil de la Organización en los grupos de investigación y la Administración de la Innovación, con esta perspectiva las recomendaciones que a continuación se presentan, buscan contribuir en la mejora de la IES en todo su proceso encaminado al liderazgo y la innovación:

- Generar un cambio en el liderazgo del directivo principal en la IES por un liderazgo asertivo que busca el carisma y la participación de todos los integrantes de su sociedad.
- Promover cursos y asignaturas que fortalezcan el desarrollo de habilidades de liderazgo en las cátedras de investigación.
- Incentivar a los docentes titulares de dichas cátedras.
- Impulsar a los docentes dedicados a la investigación para generar cambios que permitan impulsar la innovación tanto en sus cátedras, en su mentalidad y en la de los alumnos.
- Identificar las necesidades de innovación de la Institución y del entorno.
- Incentivar a los investigadores en sus cátedras para impulsar cambios en los alumnos que generen innovación.
- Identificar las necesidades del entorno.
- Implementar proyectos de innovación en las clases y en el programa emprendedor de la institución.
- Impartir talleres que generen talento innovador y procesos de innovación.
- Establecer indicadores que midan la innovación y su impacto.
- Fomentar la sensibilidad y conciencia para valorar los cambios del entorno identificando necesidades y oportunidades
- Impulsar el conocimiento a través de redes de colaboración e innovación abierta.

### Referencias Bibliográficas:

ANTONAKIS, J., CIANCIOLO, A., & STERNBERG, R. (2004). *The nature of leadership*. Sage Publications.

BASS, B. (1985). *Leadership and performance*. New York: The free press.

BLANCHARD, K., & JOHNSON, D. E. (1998). *Administración del comportamiento organizacional*, Liderazgo situacional. México: PHH.

BOYETT, J. (2006). *Hablan de gurús. Las mejores ideas de los máximos pensadores de la administración*. Bogota: Ed. Norma.

BUITRAGO, R., & PORTILLO, P. (2014). *El poder, las mujeres y su liderazgo ejercido en el sector público*. Fórum Humanes.

CANTÚ, S. (2020). *Análisis de la situación de liderazgo en las instituciones educativas de nivel medio y superior en el municipio de Cadereyta Jiménez*, Nuevo León: Universidad Autónoma de Nuevo León.

CASTRO, A., & LUPANO, M. L. (2005). *Teorías implícitas del liderazgo y*. Buenos Aires, Argentina: Boletín de Psicología.

COMISIÓN EUROPEA (1996). *Libro verde de la innovación*, Bruselas.

CONDE, B., & GARCÍA, J. (2016). *Desarrollo de habilidades investigativas en estudiantes de medicina*. Bogota: Atlante.

CONGER, J. A., & KANUNGO, R. N. (1987). *Oward a behavioral theory of charismatic leadership in organizational settings*. the Academy of Management Review.

FULLAN, M., & STIEGELBAUER, S. (1991). *The new meaning of educational change*. New York: Teachers College Press.

GODOY, R., & BRESÓ, E. (2013). *¿Es el liderazgo transformacional determinante en la motivación intrínseca de los seguidores?* Psicología del Trabajo y de las Organizaciones.

GÓMEZ, Z. (2009). *Estudio exploratorio-descriptivo de competencias interculturales en instructores comunitarios del Consejo Nacional de Fomento Educativo que brindan servicio en la Modalidad de Atención Educativa a Población Indígena del Estado de Chiapas*

HERNÁNDEZ, M. (2013). *Liderazgo académico*. *Revista de Educación Superior*, vol. 42,

HERNÁNDEZ, R., FERNÁNDEZ-COLLADO, C., BAPTISTA, P. (2006). *Metodología de la Investigación*. México: McGraw-Hill

KOUZES, J., & POSNER, B. (2005). *Desafío del liderazgo*. Ed. Gernica.

LEITHWOOD, K. (2009). *¿Cómo liderar nuestras escuelas?* Santiago de Chile: Fundación Chile.

NELSON, J. A. (1982). *Schwartz on reference*. New York.

OMURA, M. (2017). *The effectiveness of assertiveness communication training programs for healthcare professionals and students: A systematic review. International Journal of Nursing Studies.*

PAFFORD, S., & SCHAEFER, T. (2017). *Mujeres en el trabajo y eficacia del liderazgo empresarial. Journal of organizational culture, communications and conflict.*

PERRIN, B. (1995). *Evaluation and Future Directions for the Canada: Final Report. Employment Policies and Operations.*

SALINAS, J. (2004). *Innovación*. Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía.

SAMFIRA, E. (2020). *Assertive communication skills in universities. Journal plus Education.*

SCHMELKES, S. (1992). *Mejoramiento de la calidad de la educación*. Mexico: Centro de Estudios Educativos, Mimeo.

SENGE, P. (2007). *Escuelas que aprenden*. Bogotá, Ed. Norma.

UNESCO. (2015). *Informe de la UNESCO sobre la ciencia.*

VEGA, O., MELAMED-VARELA, E. & REMBERTO BLANCO-ARIZA, A. B. (2021). *Reto para la educación superior. Innovación en la gestión universitaria.*

YARCE, J. (2014). *Liderazgo trascendente*. Bogotá: Panamericana Editorial.



El libro *Temas selectos de Política, Administración y Políticas Públicas* se terminó de imprimir en la Ciudad de México durante el mes de abril de 2024.

En su diseño y formación se utilizaron fuentes de las familias *Myriad Pro* y *Warnock Pro* en diferentes variables de peso, posición y tamaño.

El diseño editorial corrió a cargo de Víctor M. Martínez  
(vmartinez68@hotmail.com / 55 1850 7809)