

GOBERNANZA, GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

VISIÓN CONTINENTAL INTERDISCIPLINARIA



Coordinador: Roberto Moreno Espinosa



Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS
POLÍTICO-
ADMINISTRATIVAS
Y ESTUDIOS
DE FUTURO

Gobernanza, gestión y políticas públicas. Visión continental interdisciplinaria

Coordinador
Roberto Moreno Espinosa



Academia Internacional

IAPAS

CIENCIAS
POLITICO-
ADMINISTRATIVAS
Y ESTUDIOS
DE FUTURO

Consejo Científico IAPAS

Bernardo Kliksberg ONU	Ricardo Varela Juárez UNAM
Luis F. Aguilar Villanueva Universidad de Guadalajara	Enrique Cabrero Mendoza CIDE
Nuria Cunill Grau Universidad de los Lagos - CLAD	Fred Lazin Ben-Gurion University of the Negev
Gianfranco Pasquino Università di Bologna	Juan Fernando Galván Reula Universidad de Alcalá
Manuel Villoria Mendieta Fundación Ortega y Gasset	Mario Martín Bris Universidad de Alcalá
Diego Valadés Ríos UNAM	María P. Aristigueta University of Delaware
Roberto Moreno Espinosa UAEMex	Rubén Garrido Yserte Universidad de Alcalá
Daniel Innerarity Universidad de Zaragoza	Carles Ramió Matas Universitat Pompeu Fabra
Ricardo Carneiro Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho	Rafael Bañón i Martínez Universidad Complutense de Madrid
Donald E. Klingner University of Colorado	José Manuel Canales Aliende Universidad de Alicante
Alejandro Romero Gudiño Universidad Panamericana	Guillermo Escobar Roca Universidad de Alcalá
Ricardo Uvalle Berrones UNAM	Ma. del Carmen Rubio Armendáriz Universidad de la Laguna
Leonardo Morlino LUISS Università Guido Carli	Judit Bokser Misses-Liwerant UNAM
Juan de Dios Pineda Guadarrama University of New Mexico	Adriana Plasencia Díaz UNAM
	Concepción Campos Acuña Ayuntamiento de Vigo

Consejo Directivo IAPAS

Roberto Moreno Espinosa. Presidente	Miguel Guerrero Olvera. Director de Estudios de Futuro
Ricardo Uvalle Berrones. Vicepresidente	Adriana Plasencia Díaz. Directora de Desarrollo Académico y Profesional
Jorge Enrique Pérez Lara. Director de Investigación	Alma Amalia Hernández Ilizaliturri. Directora de Promoción y Eventos Académicos
Leonardo Arturo Bolaños Cárdenas. Director de Desarrollo Institucional	Rogelio Rodríguez Rodríguez. Director de Relaciones con Hispanoamérica
César Nicandro Cruz Rubio. Director y Divulgación Científica	Andrea Rodríguez Pedraza. Directora de Vinculación Parlamentaria
José Morales Ramírez. Director de Administración	María de los Ángeles Maya Martínez. Tesorera
José Antonio Rosique Cañas. Director de Relaciones Internacionales	
Delia Gutiérrez Linares. Directora de Admisión y Membresía	

GOBERNANZA, GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS. VISIÓN
CONTINENTAL INTERDISCIPLINARIA

ISBN: 978-970-96902-1-7

Autor: Moreno Espinosa, Roberto (Coordinador)

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

Materia: Ciencia política
(Política y gobierno)

Publicado: 2025-10-14

Nº Edición: 1

Idioma: Español

Hecho en México / Made in Mexico

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

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, Delegación Benito Juárez.
Ciudad de México, México.

ISBN: 978-970-96902-1-7



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/>

Índice	Pág
Presentación	1
<i>Roberto Moreno Espinosa</i>	
1. Políticas gubernamentales de apoyo para pequeños y medianos emprendimientos: análisis desde la gobernanza financiera	14
<i>Kléber Antonio Luna Altamirano; Yorbeth Yannedy Montes de Oca Rojas; Rosana Alejandra Melean Romero</i>	
2. Gestión pública y transformación digital: Ejes esenciales para la diplomacia cultural en Emiratos Árabes	44
<i>Khalid Asslami</i>	
3. Políticas públicas y gestión del capital intelectual, interconexión para la calidad académica en posgrados de universidades ecuatorianas	75
<i>Manuel Alfredo Plaza Castillo</i>	
4. Gestión de riesgos y toma de decisiones: Una mirada desde las políticas públicas que apoyan a las pequeñas y medianas empresas en Ecuador	120
<i>Clarkent Rubén Mackay Castro</i>	
5. Análisis de la política social en México 2019-2024. Retos para la igualdad sustantiva	170
<i>Hilda Teresa Ramírez Alcántara; Alfonso Tonatiuh Torres Sánchez</i>	

6. Sistemas de gestión de la calidad y políticas públicas en instituciones de Educación Superior en Ecuador	191
<i>Harold Stalin Quiñonez Francis</i>	
7. Gestión del conocimiento: ¿alternativa de innovación y creación de valor en pequeñas y medianas empresas?	228
<i>Kléber Antonio Luna Altamirano; Yorbeth Yannedy Montes de Oca Rojas; Rosana Alejandra Melean Romero</i>	
8. Los Organismos Públicos Locales y su contribución a la gobernanza electoral. El caso del Instituto Electoral de la Ciudad de México y su debilitamiento presupuestal	255
<i>Amparo Brindiz Amador</i>	
9. La seguridad pública: un análisis desde los clásicos de la Ciencia de la Administración	322
<i>Janeth Gómez Rodríguez</i>	
10. La gestión del capital humano como elemento del cambio organizacional en las Administraciones Públicas	352
<i>Oswaldo Alfredo Cruz Villalobos</i>	
11. Cartelización de partidos políticos y gobiernos de coalición en el Estado de México	385
<i>María del Pilar Silva Rivera</i>	
12. Gestión y políticas públicas en materia de protección de los derechos humanos en la era digital en el México del siglo XXI	406
<i>Ángela Olaya González Pérez</i>	

13. Integración de mesas de ayuda en la gobernanza digital para el acceso integral y gratuito a los servicios de salud en México	442
<i>Augusto Federico González Graziano</i>	
14. Análisis del gasto público de municipios de la Zona Sur Oriente del Estado de México. El caso de Amecameca, Atlautla, Tepetlixpa y Tlalmanalco	455
<i>Jorge Enrique Pérez Lara; Roberto Moreno Espinosa; Miguel Ángel Sánchez Ramos</i>	
15. Sistema de gestión para resultados en gobiernos municipales de la Región Mixteca del estado de Puebla	486
<i>Mariano Velasco Torres</i>	
16. Turismo Deportivo: una perspectiva crítica sobre los mega eventos deportivos respecto a la sustentabilidad y sostenibilidad en las ciudades anfitrionas	522
<i>Ana Lilia Hernández de la Cruz; Jorge Enrique Pérez Lara; Roberto Moreno Espinosa</i>	
17. Gestión de la calidad y liderazgo transformacional para la gobernanza pública de las micro, pequeñas y medianas empresas en el contexto hotelero de Ecuador	545
<i>Olga Jackeline Quiñónez Guagua</i>	
18. Se cumplen los derechos humanos en las mujeres privadas de la libertad. Silencio profundo	576
<i>Lucia Graciano Casas; Donald E. Klingner</i>	

Presentación

El proceso de desarrollo de la gobernanza, en buena medida va en paralelo al impulso de una vida democrática en los pueblos, sociedades y estados; así, avanzar en el sendero de aquella corresponde a un ejercicio complejo, plagado de luchas, exigencias, acciones colectivas que apuntan a alcanzar mayores libertades; implica también generar las condiciones orientadas a construir y cincelar su propio destino, tanto de manera individual como grupal y social. En este sentido la participación creciente de parte de grupos, asociaciones, clubes, en suma de la ciudadanía en los asuntos públicos, sumada a la de gobiernos abiertos, sensibles, democráticos conscientes de la imperiosa necesidad de la participación social y ciudadana, van perfilando la corresponsabilidad en la atención a múltiples asuntos que de suyo rebasarían la capacidad estatal-gubernamental o sencillamente potencian las capacidades, programas y políticas para alcanzar de manera más eficiente, efectiva y consensada lo que genéricamente denominamos políticas públicas, además de evidenciar el proceso de maduración de la sociedad en materia de interlocución, propuesta, negociación y exigencias.

De igual manera, el desarrollo de las capacidades sociales expresadas en dar forma a organizaciones de todo género, en la construcción de ciudadanía, en una sociedad más proactiva y participativa, va dando lugar a una más plural, diferenciada, dinámica, propositiva que, de conjunto genera un ambiente de gobernanza donde planteamientos como los que en su momento expuso Renate Mayntz, Presidenta y fundadora del Instituto Max Planck, en el marco del VI Congreso Internacional del CLAD en el ya distante 2001, que dicho sea de paso fue una de las primeras cultivadoras de este enfoque, señalaba claramente:

Gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil (Mayntz, 1998). En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los

actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. (Mayntz, Renate, 2001)

Por otra parte la cooperación, la participación y las políticas públicas brindan los elementos esenciales para hacer alusión a la gobernanza, la cual se ha ido fortaleciendo de manera paulatina y diferenciada en varias latitudes y países; no es casual que algunos de estos con mayores índices de vida democrática, ejerciten cotidianamente prácticas inscritas en el concepto de la gobernanza; es pertinente abundar en torno a este concepto, tal como lo realiza Agustí Cerrillo i Martínez compilador del difundido texto: *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, quién destaca acerca del concepto que se trata de:

...una forma nueva y diferente de gobernar caracterizada por la interacción entre una pluralidad de actores, las relaciones horizontales, la búsqueda del equilibrio entre poder público y sociedad civil y la participación en el gobierno de la sociedad en general, y no de un único actor. sea este político, económico, social o cultural. De aquí que el interés por usar el concepto de gobernanza radique en su capacidad de englobar todas las instituciones y relaciones implicadas en los procesos de gobierno.

La apreciación y conceptualización de los cultivadores del enfoque o campo de conocimiento que hace alusión a un despertar de lo que en su momento fue una sociedad anestesiada, tutelada, controlada y hasta reprimida que inhibió ampliamente la participación, lo cual con el fortalecimiento de modelos democráticos se ha transitado a sociedades más abiertas, de esta manera, en al menos las dos últimas décadas, apreciamos toda una serie de procesos que se traducen en esa pluralidad de actores, participación múltiple y versátil, que día a día va ampliando su cobertura y cuyo concepto más ad hoc es el de gobernanza.

Existe el consenso, tal y como lo planteó su fundador Harold Laswell de que se trata de las Ciencias de Políticas, de lo que se desprende que se trata de un campo genuinamente interdisciplinario o quizá multidisciplinario, en tanto que, en el caso de la gobernanza:

... quizá podemos hacer alusión a un campo de conocimiento o enfoque que ocupa el interés creciente de estudiosos de diferentes formaciones y prácticas profesionales en la medida en que nuestras sociedades tienden a la complejidad y al reconocimiento de la diversidad, la interculturalidad y el pluralismo, y también cuando grupos de interés, sus agentes y otros actores económicos, políticos y sociales hicieron su irrupción en el espacio de lo público a la par del retraimiento del Estado, coincidente con la intensificación del liberalismo contemporáneo y de fuerzas fundamentalmente de corte conservador; sin embargo, otras organizaciones de naturaleza democrática también estuvieron y están arribando a dicho espacio. (Moreno Espinosa, *apud*, Fonseca López, Miriam y Francisco José Rodríguez Escobedo (2020).

Cabe destacar que la participación es desde luego diferencial, asimétrica y desigual, habida cuenta de que se va abriendo la puerta en el ámbito de las alianzas público-privadas en primer término a los grupos privilegiados, a las élites, las mayorías aún organizadas se ven obligadas a recorrer un largo y sinuoso camino para hacerse presentes, para que su voz sea escuchada; sin embargo, apreciamos avances significativos en varias latitudes. Sobre el particular es pertinente border sobre el concepto de sociedad civil, así como a su conformación y acciones, factor esencial de la gobernanza moderna y democrática.

En lo fundamental la sociedad civil es concebida como un conjunto de organizaciones, actores, asociaciones o grupos que no forman parte del ámbito gubernamental y empresarial que a través de su accionar, dinamismo y participación, logran obtener sus fines, impactar en el cambio social, entre otros de sus grandes objetivos; generalmente su esfera de actividad es el espacio de lo público. Se trata también de organizaciones que actúan, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, algunos ejemplos de aquéllas son las denominadas organizaciones no gubernamentales, asociaciones vecinales, movimientos sociales, organizaciones religiosas, clubes, etcétera.

En torno a la sociedad civil, diversos organismos internacionales destacan su labor, implicaciones, impactos y, desde luego su papel en diversas esferas, por

ejemplo, en lograr hacer de la educación una de mayor calidad, la UNESCO en este sentido destaca aspectos de gran relevancia:

...las organizaciones de la sociedad civil inciden en el desarrollo y monitoreo de las políticas públicas y la legislación; mejoran la articulación y convergencia intersectorial e interactoral, promoviendo la cooperación; apoyan y articulan con las comunidades educativas y organizaciones comunitarias para la innovación pedagógica y la creación de ambientes de aprendizaje seguros y sanos, generando conocimientos y herramientas desde una perspectiva de derechos, de equidad, solidaridad, sostenibilidad, paz, inclusión y justicia; y aumentan la concientización y formación para la participación ciudadana y la creación de espacios para su desarrollo a lo largo y ancho de la vida. (UNESCO, 2021)

Es tal la labor, o bien puede ser de una amplia utilidad y beneficio social, de esta manera cuando las organizaciones de la sociedad civil establecen alianzas, cooperan, exigen y aportan nuevos elementos al Estado en el mejoramiento y legitimación de las políticas públicas, además de esta manera la gobernanza se va fortaleciendo y adquiriendo una palpable realidad.

A mayor abundamiento, es pertinente considerar que las políticas públicas son las decisiones y acciones que toman los gobiernos para atender las necesidades de la sociedad, resultado de un ejercicio consensual e inclusive fundamentándose en el apoyo que brindan las ciencias sociales, exactas y las humanidades, estas establecen marcos normativos, objetivos y metas que guían la acción estatal para promover el bienestar social y la calidad de vida; por su parte, la gestión pública, constituye el proceso mediante el cual se implementan dichas políticas, se trata en lo fundamental de planificar, organizar, dirigir y controlar recursos para alcanzar las metas establecidas. La gobernanza subrayamos, alude a la forma en que se ejercen el poder y la toma de decisiones en el ámbito público, incluye de manera creciente la participación de actores tanto del Estado como de la sociedad civil y el sector privado, expresa en buena medida un proceso de maduración, inclusión y democratización en el conjunto de la sociedad.

De esta manera, si aludimos a la relación entre políticas públicas y gestión pública es un tanto estrecha; así, a través de las políticas públicas se formula qué se debe hacer mientras que la gestión pública se encarga de cómo realizarlo, de su implementación, por lo que, sin una capacidad de gestión efectiva, las políticas no se traducen en los resultados concretos esperados. Cabe enfatizar que la gestión pública requiere de capacidades administrativas y técnicas para lograr una ejecución eficiente de programas y proyectos, además de adaptarse a las condiciones específicas de cada contexto, así lo podremos verificar en algunos de los capítulos que integran el presente libro, producto de un conjunto de aportaciones a nivel continental por demás relevantes.

Por otro lado, el desarrollo de la gobernanza amplía la perspectiva tradicional centrada solo en la acción gubernamental, al proponer un modelo en el que la autoridad se comparte entre múltiples actores públicos, privados, lo que se traduce en mayor transparencia y responsabilidad en la toma de decisiones; la gobernanza implica mecanismos de coordinación colaboración y control que fortalecen tanto las políticas públicas como la gestión pública, es por ello un ejercicio que reviste mayor complejidad pero donde los beneficios impactan a un mayor número de actores y públicos.

En perspectiva, las políticas públicas deben diseñarse considerando los principios de buena gobernanza tales como la participación, equidad transparencia y rendición de cuentas, toda vez que estos principios generan confianza y legitimidad en la sociedad, no es así casual que cuando las políticas cuentan con el respaldo de una gobernanza colaborativa su implementación es más efectiva, en lo que respecta a la gestión pública, ésta se beneficia al existir mejor coordinación entre las entidades involucradas y el apoyo social que se genera.

En este sentido la gobernanza funciona, cada vez más, como un puente que conecta las políticas públicas con la gestión pública, fomenta un ambiente de cooperación entre los distintos niveles u órdenes de gobierno y con otros actores

sociales, dando como resultado, una administración pública más democrática, eficiente y orientada a resultados; podemos apreciar así que, la interacción entre estos tres elementos es fundamental para enfrentar desafíos sociales complejos, como por ejemplo, una mayor y eficaz seguridad ciudadana, sólo se logra a través de una coordinación entre múltiples actores, apoyada en inteligencia y gestión de recursos necesarios.

Además, la gobernanza contribuye a innovar en la gestión pública a través de la inclusión de nuevas tecnologías y la promoción de redes de colaboración; las políticas públicas por su parte deben estar diseñadas con flexibilidad para adaptarse a los cambios que surjan en el proceso de gestión, lo que permite una respuesta más dinámica y efectiva a las demandas ciudadanas y a la obtención de objetivos estratégicos, cuestiones que, por cierto, son del interés de los autores participantes en el presente texto.

En suma, las políticas públicas, la gestión pública y la gobernanza están interrelacionadas de manera indisoluble. Las políticas establecen los fines, la gestión determina los medios y la gobernanza regula la interacción entre actores, cuestión que recuerda a los clásicos cuando señalan que las políticas son decisiones generales y la administración y gestión públicas medios específicos, a lo que hay que agregar cada día más coordinación entre actores diversos pero cooperativos, solo cuando estos tres elementos funcionan articuladamente, se puede alcanzar un desarrollo sostenible e inclusivo, de lo que se desprende la necesidad de fortalecer y perfeccionar cada uno de aquellos para mejorar la calidad de vida de la población.

Respecto a los trabajos de investigación que integran el conjunto de capítulos de la presente obra, abordan de manera rigurosa los campos de conocimiento de la gestión, las políticas públicas y la gobernanza, lo que de conjunto le brinda un amplio interés, habida cuenta de la panorámica que permite abordar y ampliar nuestro conocimiento respecto a casos específicos de países sudamericanos y, desde

luego de México. A continuación, se enuncian de manera panorámica algunos aspectos planteados por el grupo de autores:

En el primero de los capítulos, Kléber Antonio Luna Altamirano, Yorbeth Yannedy Montes de Oca Rojas y Rosana Alejandra Melean Romero analizan el conjunto de políticas públicas orientadas a brindar soporte financiero a pequeñas y medianas empresas, o a emprendimientos en fase temprana, señalan cómo requisitos regulatorios, fiscales y de planeación condicionan la elegibilidad y el costo del crédito, y, con lógica difusa y “efectos olvidados”, identifican variables latentes de la brecha financiera; sostienen que una gobernanza financiera con normas claras, supervisión proporcional, información oportuna y educación financiera actúa como bisagra entre liquidez y productividad, por ello recomiendan simplificar trámites, fortalecer garantías y profesionalizar la gestión financiera, articulando con los ODS y la competitividad territorial, de modo que el Estado orqueste información y confianza más que fondos aislados.

Por su parte en su capítulo, Khalid Asslami evalúa cómo la transformación digital de la administración en los Emiratos Árabes Unidos se entreteje con la diplomacia cultural, muestra que las competencias digitales, el gobierno de datos y plataformas interoperables elevan eficiencia, trazabilidad y transparencia, y proyectan identidad y soft power; advierte brechas de habilidades, riesgos de ciberseguridad y sesgos algorítmicos, y propone marcos éticos, regulación adaptativa, formación continua y alianzas con el ecosistema innovador, de modo que legitimidad, transparencia y experiencia usuaria confluyan.

A escala universitaria, Manuel Alfredo Plaza Castillo articula políticas públicas y capital intelectual en posgrados ecuatorianos, define conocimiento, competencias y redes como activos que exigen gobernanza del dato, métricas y gestión de talento, vincula aseguramiento de la calidad con innovación pedagógica y transferencia a los sectores productivos, sugiere repositorios abiertos, analítica

curricular, retención de investigadores y movilidad académica, atendiendo brechas de financiación y equipamiento para una modernización centrada en personas y aprendizaje organizacional.

En la misma línea de capacidades, Clarkent Rubén Mackay Castro diseña una arquitectura de gestión de riesgos para pymes que integra identificación, valoración y respuesta con tableros que anticipen choques financieros, operativos y regulatorios, enlaza decisiones informadas con continuidad y empleo, promueve cultura preventiva, protocolos de crisis, seguros y cadenas resilientes, y pide financiamiento contracíclico y alivios administrativos, porque la resiliencia se edifica sistémicamente.

Después, el libro se desplaza hacia la inclusión social y las capacidades estatales, Hilda Teresa Ramírez Alcántara y Alfonso Tonatiuh Torres Sánchez revisan la política social 2019-2024 y perfilan el siguiente sexenio con igualdad sustantiva y cuidados, usan evidencia de CONEVAL para proponer padrones sólidos, evaluación territorial y sostenibilidad presupuestaria, señalan brechas en cuidados y mercado laboral femenino, y reclaman metas claras, indicadores comparables y participación vinculante.

En sintonía, Harold Stalin Quiñonez Francis sostiene que la calidad en educación superior requiere articular políticas con sistemas de gestión de la calidad, estándares y mejora continua orientada a impacto social, reclama gobernanza institucional basada en datos confiables, procesos auditables, internacionalización responsable y equidad, propone mapear capacidades docentes y tecnológicas, instalar tableros públicos de desempeño y tejer vínculos con el tejido productivo, entendiendo la calidad como proceso relacional al nivel organizacional.

Por otro lado, Luna Altamirano, Montes de Oca y Melean muestran la gestión del conocimiento como palanca de innovación frugal y creación de valor en pymes, describen mapas de saberes, comunidades de práctica y rutinas que convierten

conocimiento tácito en mejoras de proceso y producto, identifican barreras culturales y tecnológicas, y recomiendan liderazgo, incentivos y herramientas digitales ligeras, conectando productividad, reputación y alianzas con universidades para un I+D accesible.

El libro entra luego en el andamiaje democrático y la arquitectura del Estado, Amparo Brindiz Amador estudia la contribución de los OPL a la gobernanza electoral y los efectos del debilitamiento presupuestal tras la reforma de 2014, muestra cómo los recortes erosionan capacidades técnicas y calendarios críticos, y propone blindajes financieros, profesionalización y coordinación clara con el INE sin recentralizar, para sostener autonomía local, comunicación institucional y confianza ciudadana.

Por otro lado Janeth Gómez Rodríguez relee la seguridad pública desde los clásicos de la administración, recupera organización, coordinación y control en escenarios de múltiples agencias, enfatiza profesionalización, estándares operativos, evaluación con evidencia e interoperabilidad de datos, critica la fragmentación y el énfasis exclusivo en lo punitivo, y propone prevención situacional y gestión por resultados con aprendizaje adaptativo, equilibrando eficacia y derechos.

En el corazón de las burocracias, Osvaldo Alfredo Cruz Villalobos coloca la gestión del capital humano como motor del cambio, promueve selección por competencias, formación continua, evaluación que retroalimente decisiones y liderazgo transformacional, reconoce rigideces y rotación, y sugiere trayectorias profesionales, movilidad interna y tecnología para aprendizaje y desempeño, alineando talento, procesos y estrategia.

Sobre las reglas del juego político y el ecosistema digital, María del Pilar Silva Rivera analiza la cartelización de partidos y los gobiernos de coalición en el Estado de México, explora incentivos que facilitan acuerdos excluyentes lo que desencadena reparto de cuotas, evalúa impactos en competencia, representación y

governabilidad, propone reglas de coalición más abiertas, democracia interna, transparencia financiera así como árbitros con dientes, para que coalicionar signifique ampliar responsabilidad y control ciudadano.

Ángela Olaya González Pérez examina la gestión de derechos humanos en la era digital, identifica oportunidades de acceso, monitoreo y participación junto con riesgos de vigilancia, sesgos algorítmicos y brechas, demanda protección de datos, transparencia algorítmica y evaluación de impacto en derechos, enfatiza alfabetización digital y accesibilidad universal, e impulsa co-regulación con sociedad civil y academia, con remedios efectivos y trazabilidad.

En la prestación de servicios y la escala local, Augusto Federico González Graziano propone integrar mesas de ayuda en la gobernanza digital de salud para acceso integral y gratuito, describe flujos multicanal, trazabilidad de casos y analítica para gestionar demanda, reporta mejoras en tiempos de respuesta y continuidad de cuidados, advierte desafíos de interoperabilidad, ciberseguridad y datos sensibles, y sugiere pilotos escalables con métricas de experiencia del paciente y diseño centrado en el usuario.

El anclaje territorial aporta evidencia fiscal y de gestión para resultados, Jorge Enrique Pérez Lara, Roberto Moreno Espinosa y Miguel Ángel Sánchez Ramos analizan el gasto municipal en Amecameca, Atlautla, Tepetlixpa y Tlalmanalco, desagregan rigideces, prioridades y márgenes de maniobra, relacionan asignación con desempeño y desarrollo local, y recomiendan planeación multianual, reglas claras de endeudamiento, evaluación independiente y participación ciudadana, porque disciplina fiscal e información oportuna habilitan crecimiento con equidad.

Complementariamente, Mariano Velasco Torres diseña un sistema de gestión para resultados en municipios de la Mixteca poblana que integra planeación, indicadores, presupuesto y evaluación, propone tableros, rutinas de seguimiento, interoperabilidad y coordinación intermunicipal, e incentivos por desempeño y

transparencia activa, mostrando que la gestión rinde cuando mide, compara y corrige.

En los grandes proyectos urbano-económicos, Ana Lilia Hernández de la Cruz, Jorge Enrique Pérez Lara y Roberto Moreno Espinosa evalúan turismo deportivo y megaeventos desde la sostenibilidad, revisan externalidades, costos hundidos y legados, proponen criterios de costo-beneficio social, participación informada, contratos responsables, métricas ambientales y mecanismos anticorrupción, para evitar “elefantes blancos” y gentrificación.

Por otro lado, en el sector hotelero ecuatoriano Olga Jackeline Quiñónez Guagua conecta gestión de la calidad y liderazgo transformacional con gobernanza y competitividad, mapea estandarización, mejora continua y empoderamiento del personal, detecta brechas de formación y tecnología, y propone alianzas público-privadas, certificación e indicadores de experiencia del cliente, instalando una cultura de aprendizaje con equipos autónomos.

Finalmente, el libro retorna al núcleo ético que orienta toda política, Lucia Graciano Casas y Donald E. Klinger examinan los derechos de mujeres privadas de libertad, documentan déficits en salud, prevención de violencias, condiciones materiales y reinserción, y plantean protocolos con perspectiva de género, supervisión independiente, datos desagregados y programas sostenidos de educación, trabajo y apoyo psicosocial, recordándonos que la legitimidad del Estado también se mide tras los muros.

En suma, los capítulos aquí reunidos muestran que la gobernanza no es un eslogan administrativo, sino una práctica concreta que articula capacidades institucionales, datos confiables, reglas claras y participación social para convertir decisiones públicas en resultados verificables. Desde el financiamiento a pymes y la gestión del conocimiento hasta la política social y los derechos humanos en entornos digitales, la obra ofrece evidencia, métodos y rutas de mejora que permiten leer

problemas complejos con instrumentos también complejos, sin perder de vista la dignidad de las personas como fin último de toda política.

El libro invita a una conversación inter y transdisciplinaria: economía pública y calidad educativa, gestión de riesgos y capital humano, gobernanza electoral y planeación con enfoque territorial, sostenibilidad urbana y liderazgo organizacional. Esta pluralidad converge en una tesis común: cuando el Estado, la academia, el sector privado y la ciudadanía comparten información, métricas y responsabilidades, se amplía el margen para aprender, corregir y rendir cuentas, y con ello se incrementa la probabilidad de políticas eficaces, legítimas y sostenibles.

Con esa brújula, el lector encontrará un itinerario que va de las herramientas al diseño institucional y de ahí a la acción pública situada. El propósito es claro: ofrecer insumos para decidir mejor hoy y para evaluar mejor mañana. Si las páginas siguientes logran provocar preguntas informadas, abrir espacios de coordinación y orientar decisiones hacia impactos medibles y justos, este volumen habrá cumplido su cometido.

Por Roberto Moreno Espinosa¹

¹ Dr. En Administración Pública por la FCPyS-UNAM, Presidente de la IAPAS y Profesor de Carrera de la UAEMex, campus Amecameca.

Fuentes empleadas:

Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Reforma y Democracia*.

Cerrillo i Martínez, Agustí. Coordinador. La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. INAP, Madrid, 2005.

Fonseca López, Miriam y Francisco José Rodríguez Escobedo (2020): *Teorías y usos de la gobernanza contexto y globalización*. Coordinadores. México, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Consejo Mexicano de Ciencias Sociales (COMECOS), Miguel Ángel Porrúa.

<https://www.unesco.org/es/articles/UNESCO: Organizaciones de la sociedad civil son esenciales para las comunidades-educativas...>

Políticas gubernamentales de apoyo para pequeños y medianos emprendimientos: análisis desde la gobernanza financiera

*Kléber Antonio Luna Altamirano¹
Yorbeth Yannedy Montes de Oca Rojas²
Rosana Alejandra Melean Romero³*

1. Introducción

Los países definen políticas y programas en sintonía con exigencias mundiales que marcan las pautas del desarrollo ante la consolidación de proyectos en beneficio de la ciudadanía. Desde organismos de corte mundial, se establecen lineamientos, que direccionan Planes, políticas y programas a nivel de las acciones.

En consecuencia, se delinean planes de acción para poner fin a los problemas de las realidades sociales de los pueblos más desfavorecidos. A nivel de Latinoamérica, desde el accionar político-social de los gobiernos, se toman decisiones para plegarse a estos lineamientos, fijando pactos bajo acuerdos, convenios y caminos que exigen compromisos de actores, gobiernos e instituciones.

En Ecuador, existe alineación y compromiso con estos programas internacionales, y en cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles, enmarcados en la agenda 2030, se emprenden proyectos para poner fin a la pobreza

¹ Posdoctor en Gestión del Conocimiento y Políticas Públicas, por la Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro A.C. (IAPAS) México. Doctor en Ciencias Sociales, Mención Gerencia, de la Universidad del Zulia (Venezuela). Magister en Administración de Empresas. Economista. Docente Investigador, Unidad Académica de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Católica de Cuenca, Ecuador. E-mail: klunaa@ucacue.edu.ec. Scopus Author ID: 57214720890. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4030-8005>

² Posdoctora en Redes Socioproduktivas y Emprendimiento Social Universidad Nacional Toribio Rodríguez Mendoza (UNTRM) – Perú. Doctora en Ciencias Sociales Mención Gerencia. Universidad del Zulia - Venezuela. Magister en Gerencia Pública, Licenciada en Administración. Scopus Author ID: 56005084300, E-mail: yorberth@hotmail.com, Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0457-3132>.

³ Posdoctora en Agronegocios. Doctora en Ciencias Sociales, mención Gerencia. Magister en Gerencia de Empresas, mención Gerencia Industrial. Licenciada en Administración. Profesora/Investigadora adscrita al Centro de Estudios de la Empresa en la Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela. Acreditada por el Programa de Estímulo a la Innovación e Investigación del Observatorio Nacional de Ciencia y Tecnología (ONCTI), Nivel B. E-mail: rosanamelean@gmail.com. Scopus Author ID: 22954427400. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8779-738X>

(ODS1), propiciar el trabajo decente y crecimiento económico (ODS8), reducir desigualdades (ODS10) y propiciar ciudades y comunidades sostenibles (ODS11) entre otros como trabajar por la paz, justicia e instituciones sólidas (ODS16), y en general cumplir los objetivos establecidos (ODS17). Estos objetivos, son líneas generales de acción que guían las naciones y le permiten redireccionar planes, programas y proyectos ante la garantía de un mejor futuro, con calidad de vida para sus ciudadanos.

Como país, Ecuador ratifica su compromiso con los ODS y se pliega a esta agenda, en la cual enmarca su política pública nacional y local, sumando también a este compromiso nacional, el sector privado, la sociedad civil y la academia, bajo la premisa de transitar juntos hacia objetivos comunes para asegurar la igualdad de oportunidades y una vida digna para todas las personas (Naciones Unidas Ecuador, 2024).

Alineados a estos preceptos de corte mundial, Ecuador define un Plan Nacional de Creación de Oportunidades 2021-2025, buscando desde diversos ejes: económico, social, de seguridad, ecológico, justicia, institucional entre otros, fortalecer el estado y cada una de las actividades en el realizadas; el progreso de la nación desde todas las aristas y perspectivas (Secretaría Nacional de Planificación, 2023).

Desde el ámbito económico, crear oportunidades en condiciones dignas, promover la inclusión laboral, mejorar las modalidades contractuales, con énfasis en la reducción de brechas de igualdad y atención a grupos prioritarios, jóvenes, así como promover un adecuado entorno de negocios que permita la atracción de inversiones y las asociaciones público-privadas (Secretaría Nacional de Planificación, 2023)

Bajo estos lineamientos nacionales, las empresas locales desde su diversa naturaleza y desde su amplitud y alcance, poseen importancia fundamental en las

economías de los países (Chesbrough, 2020; Kraus et al., 2013; Clauss et al., 2022). A pesar de ser especialmente sensibles a cambios en el mercado y encontrarse en una posición de fragilidad (Shepherd, 2003; Kraus et al., 2013), enfrentan cotidianamente desafíos que ponen a prueba sus habilidades, teniendo que tomar decisiones para mantenerse a flote en los mercados, ser competitivas y superar los retos del entorno (Nejad et al., 2021), reduciendo disparidades.

Así, pequeños y medianos emprendimientos, aunque se esfuerzan por encontrar oportunidades en el mercado, aumentar su eficiencia y competitividad, avanzan en situaciones difíciles, llegando en algunos casos a abandonar el mercado (Ritter y Pedersen, 2020). Solo algunas de ellas miran hacia el futuro y pueden mantener ventajas competitivas duraderas, alcanzar niveles superiores de competitividad, eficiencia y ganancias (Hsu et al., 2015, Varadarajan, 2017; Taylor, 2019; Zhao et al., 2022).

Las economías en desarrollo se ven notablemente influenciadas por los emprendimientos nacientes, que en su carácter de pequeñas y medianas empresas (Pymes), desempeñan un papel crucial en la estructura productiva local de las regiones y países. Su contribución es fundamental para el crecimiento y la formación de las clases medias; representan un generador de ingresos para la nación, ofrecen opciones de empleo y tienen un impacto positivo en las economías a pesar de ser especialmente susceptibles a las fluctuaciones del mercado (Kraus et al., 2013; Clauss et al., 2022).

En este sentido, se plantea como objetivo es identificar políticas gubernamentales de soporte a pequeños y medianos emprendimientos y analizar procesos de gobernanza financiera desde la visión del estado y las empresas. Desde el plano metodológico, la investigación es de tipo analítico - explicativo, con enfoque cuantitativo. Se elaboraron dos cuestionarios los cuales fueron administrados por medio de la técnica de la encuesta dirigido a pequeñas empresas del sector

manufacturero de la ciudad de Cuenca Ecuador, que en su totalidad representa un universo de 308 pymes, con una muestra de 171 organizaciones, según información suministrada por el Instituto de Estadísticas y Censos (INEC). De la misma manera, se consideran las opiniones expresadas por expertos en las áreas financieras, directivos y gerentes de estas empresas. Estos datos se recopilaron mediante un primer cuestionario estructurado utilizando la escala de Likert, se abordaron preguntas relacionadas con las causas que generan el problema de estudio. Para evaluar la confiabilidad de la información, se aplicó el Coeficiente Alfa de Cronbach, seguido de un análisis y cuantificación en matrices de datos.

Se registran los detalles en una matriz de referencia conocida como matriz de causas-efectos. Este registro es proporcionado por un equipo de expertos en áreas específicas, cuya evaluación se realiza al momento de identificar las repercusiones que ciertos factores tienen sobre otros, esta fase de análisis permite detectar niveles de impacto que no se habían observado durante el proceso de investigación (González et al., 2017). La aplicación de la lógica difusa y sus avanzadas herramientas posibilitan, por un lado, la gestión de la incertidumbre que rodea a la organización, y por otro, el manejo de la subjetividad e imprecisión inherente a las opiniones de los expertos (Reig y González, 2002).

Para desarrollar esta herramienta, inicialmente se identifican acciones y efectos relevantes derivadas de la información proporcionada por los expertos, con el propósito de comprobar si la gobernanza financiera resulta ser la variable escondida o efecto olvidado para el mejoramiento crediticio en las pequeñas y medianas empresas manufactureras de la ciudad de Cuenca Ecuador. Lo descrito se explica en la tabla 1.

Tabla 1. Acciones y Efectos

ACCIONES	EFFECTOS
1. Cumplimiento de obligaciones en el SRI, IESS y Superintendencia de Compañías	1. Cumplimiento de requerimientos crediticios
2. Activos fijos que garanticen el crédito	2. Gobernanza financiera
3. Tecnología moderna	3. Incremento de la producción
4. Variación y ampliación de stocks	4. Fuentes de trabajo
5. Planificación financiera	5. Innovación de productos y servicios
6. Historial crediticio	6. Posicionamiento en el mercado
7. Plan de negocios	7. Rentabilidad adecuada

Fuente: Elaboración propia

2. Políticas gubernamentales de apoyo para pequeños y medianos emprendimientos

Las políticas públicas tienen un rol fundamental en la sociedad, delinean actuaciones y establecen desde una perspectiva formal ámbitos de la convivencia social (Buendia et al., 2022).

Según plantea Pinargote y Díaz (2021), en Ecuador, desde el ámbito legal, se deja especificado en la Constitución el carácter social y solidario del sistema económico de la Nación, reconociendo la participación del ser humano como sujeto y fin en conjugación con las diversas formas de organización económica que propendan al fortalecimiento del aparato productivo. De la misma manera los autores, precisan que el Ecuador define desde los diversos instrumentos legales el apoyo a las pequeñas y medianas empresas, desde la Constitución, hay un desarrollo consciente de una política pública formal que pretende empoderar al ciudadano para convertirlo en empresario, cree empleo y contribuya al desarrollo del país.

A nivel del país, en Ecuador tiene un marco regulatorio desde el cual define políticas como instrumento de apoyo a los sectores productivos (cuadro 1)

Cuadro 1. Políticas públicas como instrumento de apoyo a pequeños y medianos emprendimientos

Marco legal	Política pública
Agenda 2030; Objetivos de Desarrollo Sostenible; Plan nacional de creación de oportunidades 2021-2025, buscando desde diversos ejes: económico, social, de seguridad, ecológico, justicia, institucional	▪ Creación de nuevas oportunidades laborales en condiciones dignas ▪ Promover la inclusión laboral ▪ Perfeccionar modalidades contractuales, con énfasis en la reducción de brechas de igualdad y atención a grupos prioritarios (jóvenes, mujeres y personas LGBT)
	▪ Fortalecer vínculos comerciales con socios y países de mercados potenciales ▪ Potenciar el libre comercio ▪ Proyectar la consolidación de exportaciones no petroleras.
	▪ Promover un adecuado entorno de negocios ▪ Fomentar acciones para la atracción de inversiones ▪ Entablar acuerdos entre asociaciones público-privadas
	▪ Impulsar las industrias creativas a través del fomento de las actividades culturales y puesta en valor del patrimonio.
	▪ Fomentar la asociatividad productiva ▪ Estimular la participación de los ciudadanos, en los espacios de producción y comercialización.
	▪ Incrementar la eficiencia en las empresas públicas con un enfoque de calidad y rentabilidad económica y social.
	▪ Garantizar el financiamiento público sostenible minimizando los efectos en las generaciones futuras.
	▪ Generar condiciones macroeconómicas óptimas que propicien un crecimiento económico inclusivo y sostenible

Fuente: Elaboración propia a partir de Secretaría Nacional de Planificación, 2023; Plan nacional de creación de oportunidades 2021-2025) buscando desde diversos ejes: económico, social, de seguridad, ecológico, justicia, institucional

Desde estas políticas y lineamientos, se gestan planes de acción concretos con la garantía de que las empresas particularmente pequeñas y medianas desde su gestión puedan acceder a los beneficios derivados de estos programas. Sin embargo, de acuerdo con Pinargote y Díaz (2021), las acciones emprendidas por las pymes no logran la sinergia requerida, alegándose falta información de los programas existentes y desconocimiento de los mecanismos de apoyo, por lo que es difícil evaluar el impacto de las iniciativas gubernamentales en las empresas, de la misma manera para los autores, se excluyen las empresas pequeñas, centrándose la atención en las grandes y medianas.

Al hablar de políticas públicas, existen dos limitantes principales encuentran los pequeños emprendimientos en Ecuador son las políticas gubernamentales y el

apoyo financiero (Pinargote y Díaz, 2021), la primera está representada en inseguridad jurídica, trámites y tiempo excesivos para abrir y cerrar empresas y cambios tributarios permanentes que generan incertidumbre y riesgo, Ecuador está catalogado mundialmente como poco competitivo por la complejidad y lentitud en los procesos empresariales, riesgo empresarial, marco regulatorio, entre otras cosas, en cuanto a la limitante financiera, la falta de productos financieros para pequeños empresarios, poca cultura de inversión y restricciones de acceso a capital de riesgo, entre otros (Grupo Faro, 2019).

En Ecuador, las pequeñas y medianas empresas que forman parte del sector manufacturero, tienen la responsabilidad y la capacidad de desempeñar un rol significativo en la generación de innovación, esto implica mejoras tanto en la productividad como en la capacidad para desarrollar productos nuevos y distintivos, sin embargo, estas organizaciones enfrentan desafíos en cuanto a la alineación de sus estrategias y acciones con la política formal del gobierno que implica la inserción a programas de apoyo gubernamentales que derivan de las políticas públicas a nivel de gobierno.

En la mayoría de los casos, con particular énfasis en las empresas pequeñas, para dar un ejemplo, estas no cumplen con los requisitos exigidos para la inserción en estos programas, lo que se presenta como una desventaja significativa. Adicionalmente, su operatividad se ve afectada por obstáculos y limitaciones, destacándose la restricción en el acceso al financiamiento como la principal vulnerabilidad estructural en la economía del país, según investigaciones previas (Arévalo y Pastrano, 2015; Peñarreta, 2017).

A pesar de que luchan por ganar espacios y avanzar en armonía con las políticas públicas promulgadas por el estado para su impulso, prevalecen aún importantes brechas en la ejecución práctica de las mismas (OCDE, 2018). A nivel del país, a Ecuador, le hace falta la operatividad de la política, que no solo se quede

en los mecanismos formales, sino que desde los escenarios de ejecución, se puedan precisar acciones que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros (Grupo Faro, 2019) y esto se logra en armonía con las pequeñas y medianas empresas, bajo relaciones de confianza y apoyo mutuo que conlleven a relaciones ganar-ganar. En muchos casos, la flexibilización como principio administrativo clásico es requerido para logara apoyos efectivos en estos espacios de actuación empresarial

3. Gobernanza financiera

La gobernanza financiera refiere a un conjunto de normas y disposiciones que supervisan el manejo de los aspectos financieros de una empresa, o una nación, implica la administración de los recursos financieros, abarcando ingresos, gastos y activos. Desde organismos del Estado y el aparato público, la gobernanza financiera se erige, a partir de la planificación de los recursos y el direccionamiento de los mismos hacia el bienestar social, ofreciendo apoyos a quien lo necesite. La gobernanza financiera, maneja y gestiona recursos económicos, buscando el bien común y la retribución de los mismos a la sociedad a través de productos y servicios que satisfagan sus necesidades.

Según Monsalve (2020) y Cabello et al., (2021), la gobernanza financiera implica asegurar que los recursos económicos sean manejados de manera responsable y transparente, a partir de la formulación de políticas y procesos que permitan una correcta gestión financiera. En el marco de la gobernanza financiera, es importante la implementación de controles internos y la aplicación de indicadores de rendimiento, de manera que se pueda evaluar la situación financiera y económica de las instituciones.

Ante estos argumentos, es necesario priorizar principios fundamentales de gobernanza y control, en base a una robusta supervisión de actividades financieras, transparencia, precisión y conformidad. La gobernanza financiera, basada en procesos y prácticas, orienta la toma de decisiones, define responsabilidades y garantiza la rendición de cuentas dentro de una organización, asegurando que la operatividad esté alineada con sus objetivos, así como con los requisitos legales y estándares éticos (Aguilar, 2010; García y Fusco, 2010), maneja un enfoque interno de interés propio, donde las empresas y las instituciones financieras de un país se resisten a la imposición de normas y reglas que vayan en contra de prácticas ya establecidas (Balcázar, 2018).

Sin importar su tamaño o sector, la gobernanza financiera establece, aplica políticas, procesos y controles para garantizar una administración adecuada de recursos financieros, la carencia de una gobernanza financiera sólida hace que el estado y las empresas enfrenten riesgos como mal manejo de fondos, fraude y violaciones regulatorias, por ello es esencial para que las organizaciones salvaguarden su salud financiera (Daher, 2016; Manzo, 2019).

Estos planteamientos pueden ser analizados desde dos perspectivas: 1) desde la óptica de las instituciones del estado, y 2) desde las empresas como entidades privadas que aportan con su gestión y producción al aparato productivo del país, y a la satisfacción de necesidades sociales.

Por un lado, el estado desde sus presupuestos y asignaciones direcciona esfuerzos hacia el desarrollo de programas con impacto social. Programas que, desde las diversas unidades institucionales del aparato público, buscan ser operativizados para dar cuenta de una gestión pública con logros y beneficios sociales. En este contexto, cada desembolso amerita soportes técnicos y especializados que en su momento respondan a las fuertes exigencias que establecen procesos de rendición de cuenta en la administración pública. Por ello, resulta difícil

flexibilizar procesos y actuaciones, viéndose en caso limitada la acción pública por la burocracia misma del sistema. Esto en sintonía con los planteamientos de Pinargote y Díaz (2021), las acciones a nivel de las empresas no logran la sinergia requerida y esto limita el acceso a estos programas de orden público-social

Por otro lado, las empresas, particularmente las pequeñas y medianas, cuyas limitantes a nivel de la gestión, particularmente la financiera, reduce las posibilidades de participación en estos programas de gobierno. Plantea Pinargote y Díaz (2021) que los emprendedores crean pymes, conocen el producto o servicio que quieren vender, pero desconocen lo relacionado con la gestión administrativa-financiera, tecnológica y de procesos.

Esto se constituye en un agravante que redundante en la limitación en el acceso a financiamiento, por no contar con procesos adecuados internos que hable de una correcta gobernanza o gestión financiera. Es importante considerar que al lado del apoyo financiero debe estar la asistencia no financiera (Pinargote y Díaz, 2021) para este tipo de empresas. La falta de opciones adecuadas para el crecimiento de estas empresas, así como también la falta de flexibilidad en su desarrollo, conlleva a una disminución en la eficiencia financiera y una baja probabilidad de expandirse hacia nuevos mercados, es importante tener en cuenta que los numerosos requisitos y estándares establecidos por las instituciones gubernamentales y financieras para la inserción en programas de apoyo y en consecuencia para la obtención de créditos, representan un obstáculo significativo (Franco et al., 2019). Muchas pymes no pueden cumplir con los estrictos estándares de garantías y los múltiples requisitos para acceder a apoyos gubernamentales que implican préstamos financieros (García et al., 2015; Delgado y Chávez, 2018).

4. Experiencia de pequeños y medianos emprendimientos en la gobernanza financiera: aplicaciones de la lógica difusa

Como apoyo al mejoramiento crediticio de pequeñas y medianas empresas manufactureras de la ciudad de Cuenca Ecuador, se aplica la lógica difusa, como herramienta que ofrece la incorporación de la lógica multivaluada en la teoría de sistemas, una idea que fue bien recibida por aquellos que observaron que a medida que los sistemas se volvían más complejos, la precisión de las afirmaciones perdía importancia (Zadeh, 1965). El propósito inicial era abordar las cuestiones ambiguas en la realidad mediante el desarrollo de un sistema difuso que proporcionara un enfoque natural para resolver problemas en los que la falta de criterios claramente definidos era la fuente de imprecisión (Pérez y Melero, 2006). El término "difuso" se utiliza para describir estas afirmaciones porque los valores de verdad no deterministas que se emplean suelen llevar consigo una connotación de incertidumbre, lo que implica la capacidad de asignar más valores de verdad a las proposiciones que simplemente "falso" o "verdadero" en el sentido clásico (Zadeh, 1965).

La lógica difusa se puede considerar como una herramienta para representar dos habilidades humanas fundamentales, la primera es la habilidad de comunicarse, razonar y tomar decisiones lógicas en un contexto donde la información es imprecisa, vaga e incierta; la segunda es la capacidad de llevar a cabo diversas actividades y tareas mentales sin necesidad de mediciones ni cálculos (Zadeh, 2008; Ho y Liao, 2011). La introducción de la lógica difusa es crucial en los desafíos de la administración empresarial, rompiendo esquemas convencionales, que han sido empleadas para resolver problemas en la toma de decisiones dentro del contexto organizacional (Muñoz y Avilés, 2014).

La relación entre variables se describe mediante la matriz de efectos olvidados, la cual abarca un amplio espectro de incidencias evaluadas en una escala

de $[0, 1]$, estas incidencias se consideran como elementos borrosos, donde el valor 1 indica la máxima incidencia y el valor 0 denota la ausencia de incidencia, permite una representación detallada de las conexiones entre variables, considerando diversas incidencias en una escala endecadaria (Kaufmann y Gil, 1989). Emplear técnicas novedosas como la teoría de subconjuntos borrosos, el expertizaje-contraxpertizaje y la teoría de los efectos olvidados, en el manejo de la información contable convencional, es cumplir con el propósito de potenciar su eficacia para respaldar decisiones apropiadas a mediano y largo plazo (Rico y Tinto, 2010).

Lazzari et al. (2001) presentan el avance de la metodología para recuperar efectos olvidados en diversos desafíos de gestión empresarial, ofreciendo análisis sobre su aplicación y los impactos de mayor magnitud, en el mismo contexto, examinan el papel dinámico del tiempo, al tiempo que se delinean las nociones de estabilidad estricta y no estricta de una matriz de incidencia. En cambio, Luna et al. (2019), establecen acciones y efectos necesarios para implementar una herramienta basada en la teoría de la lógica difusa, como la matriz de efectos olvidados, este instrumento se centra en variables que suelen ser pasadas por alto u omitidas por los expertos y que deben tenerse en cuenta, cuyo propósito es disminuir la incertidumbre relacionada con la escasez de empleo en el sector industrial de Cuenca.

En cuanto a la aplicación de números triangulares borrosos para abordar la incertidumbre en el ámbito empresarial, Kaufmann y Gil-Aluja (1986) señalan que estos han sido reconocidos desde los primeros días en que se introdujo la lógica difusa en las cuestiones empresariales. Las situaciones de incertidumbre se definen por la circunstancia en la que no solo se carece de conocimiento sobre el resultado final, sino que tampoco se puede prever en términos de probabilidades concretas (Aguiar, 2004). Cuando se analizan las conexiones de causa y efecto que se manifiestan en los procedimientos de las empresas, resulta beneficioso explicar el sistema de interacciones utilizando el término "incidencia" para resaltar la noción y

detallar cómo un grupo de entidades (causas) afecta a otras (efectos) (Rodríguez et al., 2008).

Kaufmann y Gil- Aluja (1989), contribuyen al conocimiento al describir cómo se desarrolla la técnica de efectos olvidados, lo cual se percibe como una contribución para optimizar la toma de decisiones a nivel gerencial y directivo, esta técnica se revela como una herramienta crucial en momentos de desafíos para las organizaciones a nivel global.

Se fortalecen contribuciones destinadas a elevar la gestión empresarial en las Pymes manufactureras de Cuenca Ecuador, con la finalidad de garantizar la sostenibilidad financiera de este sector en el mercado actual. La aplicación de la teoría de la lógica difusa, mediante el uso de herramientas como el expertizaje y los efectos olvidados, representa un avance significativo en el ámbito científico para abordar problemas de gestión empresarial. Esto se evidencia al identificar elementos imprecisos e inexactos en la toma de decisiones a nivel gerencial.

Se utiliza la información de la tabla 1, para crear una matriz cuadrada que contenga tanto las acciones como los efectos correspondientes, lo que marca el comienzo de la utilización de herramientas novedosas asociadas a la lógica difusa, como el expertizaje y la teoría de efectos olvidados.

Se inicia con el desarrollo de la técnica del expertizaje instrumento propio de la lógica difusa, el cual se emplea para disminuir la incertidumbre en la información. Esta técnica implica la consulta a un conjunto específico de expertos que poseen un profundo conocimiento y criterios relacionados con un tema en particular, con el propósito de reducir la incertidumbre (Luna et al., 2019). Siguiendo esa línea de pensamiento, se define a un experto como aquel individuo que posee habilidades, destrezas y conocimientos adecuados en un área o tema específico, adquiridos a través de experiencia empírica, profesional o académica (Medina, 2006).

La inclusión de una valuación que va de 0 a 1 posibilita la medición de los niveles de veracidad en relación con la noción de incidencia, implica utilizar valores comprendidos en el rango de 0 a 1, lo cual se conoce como valuación endecadaria (Kaufmann y Gil-Aluja, 1989). Basándose en lo expresado por los autores anteriores, se desarrolla la escala endecadaria, que evalúa un nivel de presunción que va de 0 a 1, considerando varios factores de incidencia según su posición dentro de dicho intervalo, según tabla 2.

Tabla 2. Escala endecadaria

GRADO DE PRESUNCIÓN α	INCIDENCIA
0	No tiene incidencia
0,1	Tiene mínima incidencia
0,2	Tiene poca incidencia
0,3	Tiene algo de incidencia
0,4	Tiene una influente incidencia
0,5	Tiene incidencia como no tiene incidencia
0,6	Tiene bastante incidencia
0,7	Tiene una importante incidencia
0,8	Tiene mucha incidencia
0,9	Tiene muchísima incidencia
1	Máxima incidencia

Fuente:
Elaboración propia

Para el desarrollo de la técnica del expertizaje, se aplica un segundo cuestionario dirigido a 20 expertos del área financiera, directivos y gerentes de diversas Pymes manufactureras. Esto se realiza con la finalidad de recabar sus opiniones sobre la relación entre acciones y efectos, utilizando la escala endecadaria descrita en la tabla 2. Con la información recabada, se desarrolla la técnica del expertizaje para la intersección Acción A (Cumplimiento de obligaciones en el SRI, IESS y Superintendencia de Compañías) y Efecto 1 (Cumplimiento de requerimientos crediticios) (tabla 3).

Tabla 3. Opinión Expertos Intersección (A-1)

No. ENCUESTADOS	RESPUESTA
1	0,3
2	0,6
3	0,5
4	0,7
5	0,6
6	0,4
7	0,5
8	0,8
9	0,6
10	0,3
11	0,4
12	0,6
13	0,8
14	0,5
15	0,6
16	0,7
17	0,9
18	0,5
19	0,7
20	0,9

Fuente: Elaboración propia

Se analizan las respuestas, 0,3 y 0,4 se repiten dos veces, 0,5 cuatro veces y 0,6 cinco veces, y así sucesivamente hasta recopilar la información de todos los expertos que fueron consultados. Se procede a realizar la normalización de la frecuencia; esta consiste en dividir los valores de la frecuencia alcanzados entre cada grado de presunción de la escala endecadaria entre el número de expertos (20), así $2 \div 20 = 0,10$; $2 \div 20 = 0,10$; $4 \div 20 = 0,20$ y $5 \div 20 = 0,25$, hasta completar todos los valores de la frecuencia. Seguido de este paso, se realiza la acumulación de frecuencias; el cual se inicia con la sumatoria desde el final de la serie, hasta obtener la unidad, a partir de ahí todos los valores se consideran uno (1,00). El proceso indicado, se presenta en la tabla 4.

Tabla 4. Normalización y Acumulación de Frecuencias

GRADO DE PRESUNCIÓN α	FRECUENCIA	NORMALIZACIÓN DE LA FRECUENCIA	ACUMULACION DE FRECUENCIAS
0	0	0,000	1,000
0,1	0	0,000	1,000
0,2	0	0,000	1,000
0,3	2/20	0,10	1,000
0,4	2/20	0,10	0,90
0,5	4/20	0,20	0,80
0,6	5/20	0,25	0,60
0,7	3/20	0,15	0,35
0,8	2/20	0,10	0,20
0,9	2/20	0,10	0,10
1	0	0,000	0,000
TOTAL			5,95
		VALOR EXPERTIZADO	0,60

Fuente: Elaboración propia

El resultado obtenido de la sumatoria total de la acumulación de frecuencias se divide entre 10; este número pertenece a los factores que forman el grado de presunción de 0,1 hasta 1, cuyo resultado es: $5,95 \div 10 = 0,60$. Este valor representa la opinión agregada de los 20 expertos consultados respecto a la incidencia entre “Cumplimiento de obligaciones en el SRI, IESS y Superintendencia de Compañías” sobre el “Cumplimiento de requerimientos crediticios”. Este proceso de expertizaje se aplica para todas las intersecciones de filas con columnas de la matriz “A” de la incidencia de acciones sobre los efectos, como se demuestra en la tabla 5.

Tabla 5. Matriz de incidencia ACCIONES-EFECTOS

MATRIZ "A"	EFECTOS	Cumplimiento de requerimientos crediticios	Gobernanza financiera	Incremento de la producción	Fuentes de trabajo	Innovación de productos y servicios	Posicionamiento en el mercado	Rentabilidad adecuada
		1	2	3	4	5	6	7
Cumplimiento de obligaciones en el SRI, IESS y Superintendencia de Compañías	A	<u>0,60</u>	0,48	0,97	0,83	0,65	0,54	0,80
Activos fijos que garanticen el crédito	B	0,92	0,95	0,84	0,73	0,74	0,68	0,76
Tecnología moderna	C	0,88	0,83	0,75	0,63	0,96	0,92	0,79
Variación y ampliación de stocks	D	0,47	0,42	0,53	0,56	0,64	0,69	0,71
Planificación financiera	E	0,52	0,98	0,92	0,69	0,79	0,87	0,78
Historial crediticio	F	0,53	0,96	0,92	0,78	0,76	0,74	0,81
Plan de negocios	G	0,78	0,92	0,91	0,68	0,63	0,68	0,70

Fuente: Elaboración propia

A partir de la Matriz "A", tabla 5, se desarrolla la matriz de efectos olvidados, siendo aquellas variables escondidas que no son detectadas fácilmente por los expertos con referencia a un tema determinado, en la relación acciones-efectos. La relación entre dos variables se describe a través de la matriz de efectos olvidados, la cual abarca un amplio rango de incidencias representadas como elementos difusos con valores que van de 0 a 1 en la escala endecadaria, el valor de 1 representa la máxima incidencia y 0 indica ausencia total de incidencia (Kaufmann y Gil-Aluja, 1989).

El desarrollo inicia con el procedimiento de convolución max-min; este consiste en encontrar el valor máximo de una serie de valores mínimos, al comparar los valores de las filas con valores de las columnas de la matriz cuadrada "A" llamada matriz de incidencia ACCIONES-EFECTOS (Tabla 5), en donde sus filas y

columnas son iguales. Con este proceso se obtiene la matriz “B”, el cual se explica únicamente, para (A, 1):

$$(A-1 \wedge 1-A) \vee (A-2 \wedge 1-B) \vee (A-3 \wedge 1-C) \vee (A-4 \wedge 1-D) \vee (A-5 \wedge 1-E) \vee (A-6 \wedge 1-F) \vee (A-7 \wedge 1-G)$$

$$(0,60 \wedge 0,60) \vee (0,48 \wedge 0,92) \vee (0,97 \wedge 0,88) \vee (0,83 \wedge 0,47) \vee (0,65 \wedge 0,52) \vee (0,54 \wedge 0,53) \\ \vee (0,80 \wedge 0,78)$$

De cada par se obtiene el valor menor:

$$0,60 \vee 0,48 \vee 0,88 \vee 0,47 \vee 0,52 \vee 0,53 \vee 0,78$$

De todos los valores menores encontrados, se selecciona el mayor, en este caso 0,88; este valor se ubica en la intersección (A, 1). Este procedimiento se realiza entre todas las filas y columnas de la matriz “A”, con lo cual se obtiene la matriz “B” (tabla 6).

Tabla 6. Matriz Convolucionada “B”

MATRIZ “B”	EFECTOS	Cumplimiento de requerimientos	Gobernanza financiera	Incremento de la producción	Fuentes de trabajo	Innovación de productos y	Posicionamiento en el mercado	Rentabilidad adecuada
		1	2	3	4	5	6	7
ACCIONES								
Cumplimiento de obligaciones en el SRI, IESS y Superintendencia de Compañías	A	<u>0,88</u>	0,83	0,80	0,68	0,96	0,92	0,79
Activos fijos que garanticen el crédito	B	0,92	0,95	0,92	0,83	0,84	0,84	0,80
Tecnología moderna	C	0,83	0,96	0,92	0,83	0,79	0,87	0,81
Variación y ampliación de stocks	D	0,71	0,71	0,71	0,69	0,69	0,69	0,70
Planificación financiera	E	0,92	0,95	0,87	0,78	0,92	0,92	0,81
Historial crediticio	F	0,92	0,95	0,84	0,74	0,92	0,92	0,79
Plan de negocios	G	0,92	0,92	0,84	0,78	0,91	0,91	0,79

Fuente: Elaboración propia

A la Matriz “B” (tabla 6), se considera como matriz convolucionada, cuyos valores representan efectos olvidados de primera generación. El siguiente paso, es restar de la Matriz “B” la Matriz “A”, en el mismo orden de filas y columnas, donde

los valores obtenidos serán expresados en valores absolutos. La tabla 7, explica este proceso, y la tabla 8 es el resultado de esta operación aritmética.

Tabla 7. Resta de matrices

MATRIZ "B"	EFECTOS	Cumplimiento de requerimientos	Gobernanza financiera	Incremento de la producción	Fuentes de trabajo	Innovación de productos y servicios	Posicionamiento en el mercado	Rentabilidad adecuada
		1	2	3	4	5	6	7
ACCIONES								
Cumplimiento de obligaciones en el SRI, IESS y Superintendencia de Compañías	A	<u>0,88</u>	0,83	0,80	0,68	0,96	0,92	0,79
Activos fijos que garanticen el crédito	B	0,92	0,95	0,92	0,83	0,84	0,84	0,80
Tecnología moderna	C	0,83	0,96	0,92	0,83	0,79	0,87	0,81
Variación y ampliación de stocks	D	0,71	0,71	0,71	0,69	0,69	0,69	0,70
Planificación financiera	E	0,92	0,95	0,87	0,78	0,92	0,92	0,81
Historial crediticio	F	0,92	0,95	0,84	0,74	0,92	0,92	0,79
Plan de negocios	G	0,92	0,92	0,84	0,78	0,91	0,91	0,79

(-)

MATRIZ "A"	EFECTOS	Cumplimiento de requerimientos	Gobernanza financiera	Incremento de la producción	Fuentes de trabajo	Innovación de productos y servicios	Posicionamiento en el mercado	Rentabilidad adecuada
		1	2	3	4	5	6	7
ACCIONES								
Cumplimiento de obligaciones en el SRI, IESS y Superintendencia de Compañías	A	<u>0,60</u>	0,48	0,97	0,83	0,65	0,54	0,80
Activos fijos que garanticen el crédito	B	0,92	0,95	0,84	0,73	0,74	0,68	0,76
Tecnología moderna	C	0,88	0,83	0,75	0,63	0,96	0,92	0,79
Variación y ampliación de stocks	D	0,47	0,42	0,53	0,56	0,64	0,69	0,71
Planificación financiera	E	0,52	0,98	0,92	0,69	0,79	0,87	0,78
Historial crediticio	F	0,53	0,96	0,92	0,78	0,76	0,74	0,81
Plan de negocios	G	0,78	0,92	0,91	0,68	0,63	0,68	0,70

Fuente: Elaboración propia

Tabla 8. Resultado: diferencia (B - A)

MATRIZ “B - A”	EFECTOS	Cumplimiento de requerimientos crediticios	Gobernanza financiera	Incremento de la producción	Fuentes de trabajo	Innovación de productos y servicios	Posicionamiento en el mercado	Rentabilidad adecuada
		1	2	3	4	5	6	7
ACCIONES								
Cumplimiento de obligaciones en el SRI, IESS y Superintendencia de Compañías	A	0,28	0,35	0,17	0,15	0,31	0,38	0,01
Activos fijos que garanticen el crédito	B	0,00	0,00	0,08	0,10	0,10	0,16	0,04
Tecnología moderna	C	0,05	0,13	0,17	0,20	0,17	0,05	0,02
Variación y ampliación de stocks	D	0,24	0,29	0,18	0,13	0,05	0,00	0,01
Planificación financiera	E	0,40	0,03	0,05	0,09	0,13	0,05	0,03
Historial crediticio	F	0,39	0,01	0,08	0,04	0,16	0,18	0,02
Plan de negocios	G	0,14	0,00	0,07	0,10	0,28	0,23	0,09

Fuente: Elaboración propia

En base a la tabla 8 (B - A), se escoge los valores más cercanos a la unidad, para la investigación, el valor " α " está representado por 0,40, ubicado en la intersección E-1, este punto constituye la incidencia de la acción sobre el efecto. Para encontrar la variable escondida, se procede a ubicarse en la misma coordenada en la matriz principal A, según tabla 9.

Tabla 9. Matriz de ubicación de coordenadas ACCIONES-EFECTOS

MATRIZ "A"	EFECTOS	Cumplimiento de requerimientos crediticios	Gobernanza financiera	Incremento de la producción	Fuentes de trabajo	Innovación de productos y servicios	Posicionamiento en el mercado	Rentabilidad adecuada
		1	2	3	4	5	6	7
ACCIONES								
Cumplimiento de obligaciones en el SRI, IESS y Superintendencia de Compañías	A	0,60	0,48	0,97	0,83	0,65	0,54	0,80
Activos fijos que garanticen el crédito	B	0,92	0,95	0,84	0,73	0,74	0,68	0,76
Tecnología moderna	C	0,88	0,83	0,75	0,63	0,96	0,92	0,79
Variación y ampliación de stocks	D	0,47	0,42	0,53	0,56	0,64	0,69	0,71
Planificación financiera	E	<u>0,52</u>	0,98	0,92	0,69	0,79	0,87	0,78
Historial crediticio	F	0,53	0,96	0,92	0,78	0,76	0,74	0,81
Plan de negocios	G	0,78	0,92	0,91	0,68	0,63	0,68	0,70

Fuente: Elaboración propia

Ubicándose en la coordenada E-1 de la tabla 9, se realiza nuevamente el proceso de convolución max-min, comparando la fila con columna de la acción “Planificación financiera” y el efecto “Cumplimiento de requerimientos crediticios”.

Para (E, 1):

$$(E-1 \wedge 1-A) \vee (E-2 \wedge 1-B) \vee (E-3 \wedge 1-C) \vee (E-4 \wedge 1-D) \vee (E-5 \wedge 1-E) \vee (E-6 \wedge 1-F) \vee (E-7 \wedge 1-G)$$

$$(0,52 \wedge 0,60) \vee (0,98 \wedge 0,92) \vee (0,92 \wedge 0,88) \vee (0,69 \wedge 0,47) \vee (0,79 \wedge 0,52) \vee (0,87 \wedge 0,53) \vee (0,78 \wedge 0,78)$$

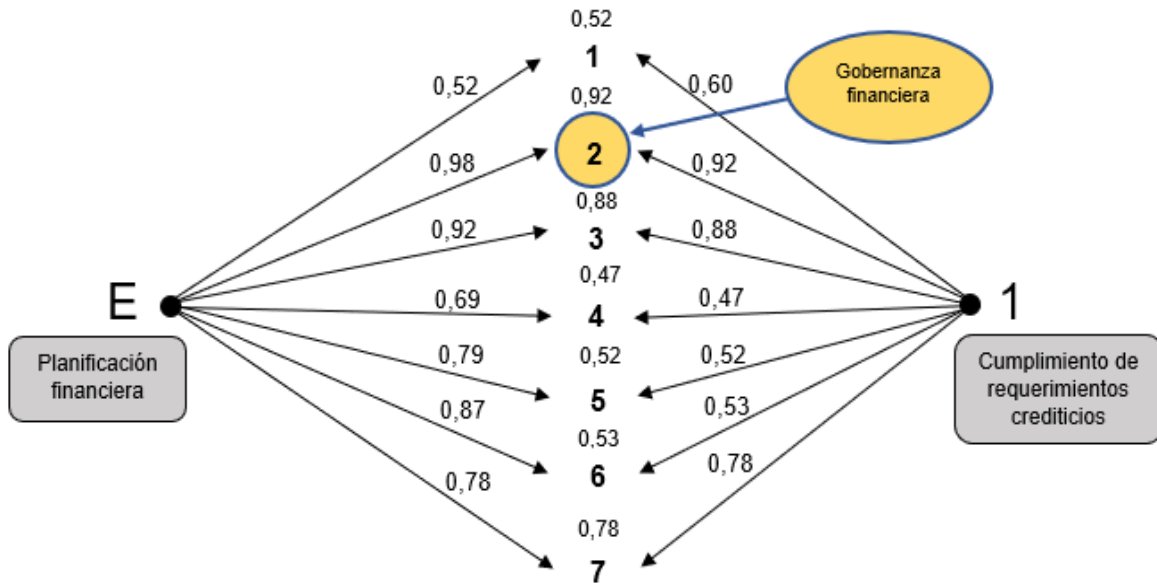
De cada par se obtiene el valor menor:

$$0,52 \vee 0,92 \vee 0,88 \vee 0,47 \vee 0,52 \vee 0,53 \vee 0,78$$

Similar al procedimiento anterior, de todos los números menores se elige el número mayor, cuyo resultando es 0,92, este valor constituye el efecto olvidado o variable escondida, es decir, la máxima incidencia entre la acción y el efecto de la

intersección E-1. Para visualizar con mayor claridad, se estructura el siguiente gráfico.

Gráfico 1. Efecto olvidado o variable escondida



Fuente: Elaboración propia

Del desarrollo de la matriz de efectos olvidados, por medio del proceso de convolución max-min, el resultado se interpreta de la siguiente manera: la *Planificación financiera* incide sobre el *Cumplimiento de requerimientos crediticios* a través de la *Gobernanza financiera*. Resulto ser la variable escondida o efecto olvidado la *Gobernanza financiera*.

A partir de los resultados del trabajo, se logró confirmar que la gobernanza financiera representa un proceso importante que debe ser tomando en consideración por el gobierno de turno, por directivos y gerentes de las pymes manufactureras de la ciudad de Cuenca Ecuador, para el mejoramiento crediticio, por medio de establecer políticas y procesos que conduzcan al cumplimiento de requisitos o

requerimientos para el otorgamiento de créditos financieros solicitadas por las diferentes instituciones financieras ecuatorianas.

La teoría de los efectos olvidados de Kaufman y Gil Aluja, faculta la estimación de los variables escondidas en las relaciones de un sistema de acciones, profundizando en las semejanzas de causalidad que se exteriorizan entre las acciones, que tienen como meta influir en la mejora de los resultados de la empresa, entregando a los directivos una herramienta para una eficiente toma de decisiones a nivel gerencial. El modelo de efectos olvidados se presenta como una herramienta extremadamente útil y beneficiosa para mejorar los análisis al tener en cuenta factores que de otro modo serían ignorados, incluso aquellos factores de segundo orden pueden tener una influencia significativa en los aspectos que se están estudiando (Gil-Lafuente et al., 2020).

5. Conclusiones

El gobierno ecuatoriano alinea su política de estado a lineamientos de corte internacional, buscando direccionar su gestión pública al bien común, desde la perspectiva económica y social., a partir de los diferentes instrumentos legales, se potencian políticas públicas a través de programas que requiere mayor atención a nivel de la operativización de los mismos en la cercanía de la población, sea esta institucional o empresarial.

La constitución nacional, carta magna en el ámbito legal, despliega la alineación del país hacia el cumplimiento de preceptos y lineamientos de corte mundial, demostrándose interés desde la política pública y los diferentes programas de apoyo al fortalecimiento del eje económico del país. Para ello, se definen programas de apoyo, en los cuales se insertan las empresas para avanzar en su crecimiento, sostenimiento y aportaciones al aparato productivo de la nación.

Las pequeñas y medianas empresas o emprendimientos, como actores centrales del aparato productivo del país, juegan un papel crucial en el crecimiento económico, sin embargo, muchas de ellas encuentran obstáculos al intentar obtener apoyo financiero e insertarse en programas que así lo permiten, sean por parte del estado o de diferentes instituciones del sector financiero ecuatoriano.

Las pequeñas empresas, con más énfasis que las medianas, muestran limitación en el acceso a financiamiento, representan un desafío por la capacidad limitada para llevar a cabo proyectos innovadores, disminución en la eficiencia financiera, y una baja probabilidad de ampliar sus operaciones hacia nuevos mercados; a menudo carecen de garantías, tienen un historial crediticio menos robusto o carecen de los conocimientos financieros y administrativos necesarios para satisfacer los criterios establecidos. Enfrentan obstáculos al buscar financiamiento, en contraste con las organizaciones de mayor tamaño. Este limitante es por la carencia de una gobernanza eficiente por parte del gobierno, no es únicamente generar políticas públicas sino ejecutarlas, con miras en el bienestar colectivo.

La aplicación de la técnica de efectos olvidados, herramienta propia de la lógica difusa, rompe esquemas tradiciones con la finalidad de apoyar a la gerencia a una mejor toma de decisiones dentro de la organización. Para el desarrollo de las metas empresariales, es importante disponer de capacidades cognitivas, así como habilidades por parte del talento humano, de manera que se puedan solucionar problemas y alcanzar los fines organizacionales.

Con la aplicación de la técnica de los efectos olvidados, se pudo comprobar que la gobernanza financiera representa la variable escondida o efecto olvidado para el mejoramiento crediticio en las pequeñas y medianas empresas manufactureras de la ciudad de Cuenca Ecuador. Se manifiesta un sistema de acciones a emplear, se expresan las relaciones de causalidad, en especial los efectos resultantes de esas acciones proveniente del problema en estudio. Para reducir la incertidumbre se debe

desistir del cálculo tradicional y asumir una nueva forma de estimación que reduzca la imprecisión o vaguedad de la información. La importancia de la aplicación de la lógica difusa a los dilemas de gestión financiera, rompe esquemas que no se ajustan a la realidad del mercado en la actualidad.

Con este aporte, los directivos y la gerencia de las pymes manufactureras de la ciudad de Cuenca-Ecuador, podrán tomar mejores decisiones para exigir al gobierno central la necesidad de flexibilizar la gobernanza financiera como instrumento de apoyo en los procesos de las organizaciones estudiadas, con la finalidad de lograr dar cumplimiento a los requisitos necesarios para solicitar créditos en las diferentes entidades del sector financiero ecuatoriano.

6. Referencias Bibliográficas

- Aguiar González, F. (2004). Teoría de la decisión e incertidumbre: modelos normativos y descriptivos. *Empiria. Revista De metodología De Ciencias Sociales*, (8), 139-160. <https://doi.org/10.5944/empiria.8.2004.982>
- Aguilar, L. F. (2010). El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. *Frontera norte*, 22(43), 187-213.
- Arévalo, K., y Pastrano, E. (2015). Diagnóstico de las fuentes no tradicionales de financiamiento empleadas por las PYMES del Cantón Quevedo. Ecuador. *Revista Publicando*, 2(3), 149-162.
- Balcázar, A. (2018). Gobernanza corporativa, una propuesta para el mejoramiento en la gestión administrativa y financiera en el hospital E.S.E Nuestra Señora del Carmen Tabio-Cundinamarca. *Contaduría Universidad de Antioquia*, 73, 13-32, <https://doi.org/10.17533/udea.rc.n73a01>
- Buendía Giribaldi, A., Cárdenas Farfán, W., Villanueva Figueroa, R. y Lescano López, G. (2022). Políticas públicas en Sistema Nacional de Salud en el Perú. *Revista Venezolana de Gerencia*, 27 (99), 1280-1291. <https://doi.org/10.52080/rvgluz.27.99.27>

- Cabello, A., Ortiz, E., y Sosa, M. (2021). Creciente importancia de los BRICS en la gobernanza financiera y economía globales. *Oikos Polis*, 6(1), 134-184.
- Chesbrough, H. (2020). To recover faster from Covid-19, open up: Managerial implications from an open innovation perspective. *Industrial Marketing Management*, 88, 410-413. <https://doi.org/10.1016/j.indmarman.2020.04.010>
- Clauss, T., Breier, M., Kraus, S., Durst, S., & Mahto, R. V. (2022). Temporary business model innovation-SMEs' innovation response to the Covid-19 crisis. *R&D Management*, 52(2), 294-312. <https://doi.org/10.1111/radm.12498>
- Daher, A. (2016). Externalidades territoriales de la gobernanza financiera global. *EURE (Santiago)*, 42(126), 213-236.
- Delgado, D., y Chávez, G. (2018). Las Pymes en el Ecuador y sus fuentes de financiamiento", *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana. Revista Observatorio de la Economía*. <https://www.eumed.net/rev/oel/2018/04/pymes-ecuador-financiamiento.html>
- Franco, M. D. C., Gómez, F., y Serrano, K. (2019). Determinantes del acceso al crédito para la PYME del Ecuador. *Conrado*, 15(67), 295-303.
- García, J., y Fusco, M. (2010). Reflexiones sobre la gobernanza financiera global. Innovación de pocos y mal de muchos. *Trilogía Ciencia Tecnología Sociedad*, (2), 13-26.
- García T., Galo H.; Villafuerte O., y Marcelo F. (2015). Las restricciones al financiamiento de las Pymes del Ecuador y su incidencia en la política de inversiones. *Actualidad Contable Faces*, 18 (30), 49-73
- Gil-Lafuente, A., Amiguet, L., y Torres, A. (2020). Modelo de efectos olvidados en el análisis estratégico de medios de comunicación. *Inquietud Empresarial*, 20(1), 73-85.
- González, F., Flores, B., Gil-Lafuente, A., y Amiguet, J. (2017). La teoría de los efectos olvidados y su aplicación en el desarrollo de la empresa. *Cuadernos del CIMBAGE*, 2(19), 51- 77. <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/CIMBAGE/article/view/1175>

- Grupo Faro (GF) (2019). *Informe de avance a la política pública de Emprendimiento*. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://deldichoalhecho.ecuador-decide.org/wp-content/uploads/2019/04/Emprendimiento.pdf
- Grupo Faro (GF) (2019). *Logros y desafíos en la implementación de los ODS en Ecuador*. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://odsterritorioecua.dor.ec/wp-content/uploads/2022/12/1.INF-anual-ODS-2019.pdf
- Ho, S. H., & Liao, S. H. (2011). A fuzzy real option approach for investment project valuation. *Expert systems with applications*, 38(12), 15296- 15302. <https://doi.org/10.1016/j.eswa.2011.06.010>
- Hsu, C. W., Lien, Y. C., & Chen, H. (2015). R&D internationalization and innovation performance. *International business review*, 24(2), 187-195. <https://doi.org/10.1016/j.ibusrev.2014.07.007>
- Instituto de Estadísticas y Censos (INEC). (2022). *Registro Estadístico de Empresas (REEM)*. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/directoriodeempresas/>
- Kaufmann, A., y Gil-Aluja, J. (1986). *Introducción de la teoría de los subconjuntos borrosos a la gestión de las empresas*. Santiago de Compostela, España. Milladoiro.
- Kaufmann, A., y Gil-Aluja J. (1989). *Modelos para la investigación de efectos olvidados*. Milladoiro.
- Kraus, S., Moog, P., Schlepphorst, S., & Raich, M. (2013). Crisis and turnaround management in SMEs: a qualitative-empirical investigation of 30 companies. *International Journal of Entrepreneurial Venturing*, 5(4), 406-430. <http://dx.doi.org/10.1504/ijev.2013.058169>
- Lazzari, L., Machado E., y Gento, A. (2001). Reflexiones acerca de las matrices de incidencia y la repercusión de efectos olvidados. *Cuadernos de CIMBAGE*, (4), 11-27.
- Luna Altamirano, K. A., Sarmiento Espinoza, W. H., & Andrade Cordero, C. F. (2019). Matriz de efectos olvidados: Caso sector industrial de Cuenca-

- Ecuador. *Revista de Ciencias Sociales*, 25(2), 96- 111.
<https://doi.org/10.31876/rscs.v25i2.27339>
- Manzo, A. (2019). ¿Gobernanza financiera?: comparación de las matrices políticas de las que emergieron las CACs 2003 y 2014. *Revista Direito GV*, 15 (1), 1-31, <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201908>
- Medina, S. (2006). Estado de la cuestión acerca del uso de la lógica difusa en problemas financieros. *Cuadernos de Administración*, 32 (19), 195-223.
- Monsalve, M. (2020). Gobernanza y Capacidad Institucional en tiempos de crisis. *Revista Trabajo Social*, 74 (2), 74-82.
- Muñoz, M., y Avilés, E. (2014). La incorporación de la lógica difusa al modelo Black-Scholes, para la determinación del precio de la opción cambiaria mexicana. *Revista Internacional Administración & Finanzas*, 7(7), 55-73.
- Naciones Unidas Ecuador (2024) Cómo la ONU apoya los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Ecuador. - <https://ecuador.un.org/es/sdgs>
- Nejad, M. C., Mansour, S. & Karamipour, A. (2021). An AHP-based multi-criteria model for assessment of the social sustainability of technology management process: A case study in banking industry. *Technology in Society*, 65. <https://doi.org/10.1016/j.>
- Pinargote, H. y Díaz-Barrios, J (2021). Políticas públicas orientadas a impulsar a las pymes ecuatorianas. *Revista de estudios políticos y estartégicos*. Volumen 9, N.º 1, 2021. <https://revistaepe.utem.cl/?p=1440>
- Peñarreta, M. (2017). Acceso al financiamiento y emprendimiento en la región 7 de Ecuador. *Revista Publicando*, 4(13), 62-73.
- Pérez, I., y Melero, R. (2006). Evaluación de aspirantes a docentes en la Facultad de Ingeniería de la Universidad del Valle del Momboy mediante un modelo difuso de soporte de decisiones. *Revista Telos* 8 (3), 454- 474
- Reig, J. y González, J. (2002). Modelo borroso de control de gestión de materiales. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 31 (12), 431-459
- Rico, M., y Tinto, J. (2010). Herramientas con base en subconjuntos borrosos. Propuesta procedimental para aplicar expertizaje y recuperar efectos

- olvidados en la información contable. *Actualidad Contable Faces*, 13(21), 127-146.
- Ritter, T., & Pedersen, C. L. (2020). Digitization capability and the digitalization of business models in business-to-business firms: Past, present, and future. *Industrial Marketing Management*, 86, 180-190. <https://doi.org/10.1016/j.indmarman.2019.11.019>
- Rodríguez Rubinos, J. M., Ramírez Reyes, M. A., & Díaz Pontones, V. (2016). Efectos olvidados en las relaciones de causalidad de las acciones del sistema de capacitación en las organizaciones empresariales. *Revista De Métodos Cuantitativos Para La Economía Y La Empresa*, 5, 29-48. <https://doi.org/10.46661/revmetodoscuanteconempresa.2106>
- Shepherd, D. A. (2003). Learning from business failure: Propositions of grief recovery for the self-employed. *Academy of management Review*, 28(2), 318-328. <https://doi.org/10.5465/amr.2003.9416377>
- Taylor, C. R. (2019). What the business roundtable's statement on the purpose of a corporation means for the study of corporate social responsibility in advertising. *International Journal of Advertising*, 38(8), 1067-1069. <https://doi.org/10.1080/02650487.2019.1677047>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2018). *Financiamiento de Pymes y Emprendedores 2018: un marcador de la OCDE*. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/<https://www.oecd.org/industry/smes/SPA-Highlights-Financing-SMEs-and-Entrepreneurs-2018.pdf>
- Secretaría Nacional de Planificación (2023) Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025. Quito - Ecuador https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Plan-de-Creaci%C3%B3n-de-Oportunidades-2021-2025-Aprobado_compressed.pdf
- Varadarajan, R. (2017). Innovating for sustainability: A framework for sustainable innovations and a model of sustainable innovations orientation. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 45, 14-36. <https://doi.org/10.1007/s11747-015-0461-6>

- Zhao, X., Yi, C., Zhan, Y., & Guo, M. (2022). Business environment distance and innovation performance of EMNEs: The mediating effect of R&D internationalization. *Journal of Innovation & Knowledge*, 7(4), 100241. <https://doi.org/10.1016/j.jik.2022.100241>
- Zadeh, Lotfi (1965). "Fuzzy Sets". *Information and Control*. 8 (4). Cambridge, Inglaterra, 338-353.
- Zadeh, L. A. (2008). Is there a need for fuzzy logic? *Information Sciences*, 178, 2751-2779.

Gestión pública y transformación digital: Ejes esenciales para la diplomacia cultural en Emiratos Árabes

*Khalid Asslami*¹

1. Introducción

La adopción de tecnologías digitales en la gestión pública no solo ha transformado la prestación de servicios públicos, sino que también ha realineado las capacidades educativas y culturales, particularmente en contextos innovadores como los Emiratos Árabes Unidos (EAU). La gestión del conocimiento emerge como un aspecto crucial en este panorama, sirviendo como un puente entre la digitalización y la mejora continua en la eficacia del gobierno. Los EAU han integrado la tecnología en la gestión pública no solo para optimizar procesos sino también para fomentar una sociedad del conocimiento que apoya tanto la educación continua como la inclusión digital, elementos que son fundamentales para su diplomacia cultural en la era digital.

En el contexto de los EAU, la transformación digital en la gestión pública también refleja un cambio profundo en la interacción entre el gobierno y los ciudadanos, donde la tecnología facilita una diplomacia cultural más dinámica y participativa. El uso estratégico de tecnologías digitales en la educación permite a los EAU proyectar su cultura y valores educativos a una audiencia global, reforzando así su posición en el ámbito internacional. Este enfoque no solo mejora la transparencia y la eficiencia gubernamental, sino que también promueve un desarrollo sostenible al integrar prácticas de gestión del conocimiento que son esenciales para la adaptación y la innovación continuas en el gobierno digital. La

¹ Participante del Programa Posdoctoral: Gestión Pública y Gobernanza Avanzada por la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro A.C. (IAPAS) México. Doctor en Educación. Máster Universitario en Gestión Estratégica en Tecnología de Información. Ingeniero Informático. Presidente del Parlamento Cultural Intercontinental. Director de Relaciones Internacionales en la Universidad Central de Paraguay. Asunción - Paraguay. Correo electrónico: pci.intercontinental@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-0575-5089>

interacción de estos elementos constituye un modelo robusto que otros países podrían emular, destacando la importancia de la tecnología y la educación en la diplomacia cultural del siglo XXI.

Al respecto, cabe destacar que los Emiratos Árabes Unidos representan un caso ilustrativo de esta dinámica, donde la implementación estratégica de tecnologías avanzadas ha catalizado un cambio sustancial en sus sistemas educativos y en su posicionamiento global en cultura y diplomacia. Este país ha demostrado un compromiso con la innovación educativa y tecnológica, integrando herramientas digitales en el aula y fomentando una cultura de aprendizaje continuo que es esencial para mantener su competitividad global; a través de la diplomacia cultural, los Emiratos Árabes Unidos no solo están exportando su cultura, sino que también están construyendo puentes, fomentando la comprensión mutua y facilitando el intercambio internacional de ideas, tecnologías y recursos educativos. Esta interacción entre la gestión pública, la educación y la tecnología no solo refuerza su propia matriz de desarrollo sostenible, sino que también establece un modelo para otros países en el contexto globalizado actual.

El avance de la transformación digital en los Emiratos Árabes Unidos (EAU) ha demostrado ser un catalizador para mejorar la eficiencia operativa y la sostenibilidad en varios sectores, incluido el sector público. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos significativos y los avances tecnológicos, la integración completa de soluciones digitales en la gestión pública aún enfrenta desafíos particulares. Nadkarni y Haider (2022) subrayan cómo la transformación digital puede actuar como un motor de innovación en el rebote de la hospitalidad en los EAU, destacando la necesidad de adaptación y mejora continua en todos los sectores. Este enfoque proporciona una valiosa perspectiva sobre cómo tales iniciativas podrían trasladarse y adaptarse a la gestión pública, promoviendo una diplomacia cultural más eficiente y participativa a través de tecnologías avanzadas.

En el ámbito de la gestión pública, la digitalización se ha propuesto como una solución a las ineficiencias operativas y como un medio para facilitar una mayor participación ciudadana. Sin embargo, la adopción de estas tecnologías también presenta dificultades, como la resistencia al cambio dentro de las organizaciones y la falta de habilidades digitales entre los empleados públicos, lo que puede obstaculizar los esfuerzos de transformación digital. Estudios anteriores, como los de Alvarenga et al. (2020) y Matos et al. (2020), discuten cómo la gestión del conocimiento en el sector público puede mediar en la transición digital, mejorando la capacitación y la adaptabilidad del personal. La efectividad de estas estrategias es crucial para superar las barreras existentes y aprovechar plenamente los beneficios de la digitalización.

A pesar de estos avances, la falta de una cultura de gestión del conocimiento bien establecida en la gestión pública puede limitar severamente la capacidad de las instituciones para mantenerse al día con la rápida evolución de las tecnologías digitales. Como señalan Godina et al. (2020), la interrelación entre la transformación digital y la gestión del conocimiento aún está en una etapa exploratoria en muchos contextos gubernamentales, lo que sugiere la necesidad de investigaciones adicionales que puedan proporcionar una comprensión más profunda y directrices efectivas para su implementación. Este vacío en la literatura y en la práctica plantea un problema significativo para los EAU, ya que buscan mantener su liderazgo en innovación y tecnología en la región y más allá.

La digitalización de la gestión pública, aunque ofrece numerosos beneficios, presenta igualmente desafíos significativos que requieren atención. Demidov y Lukashov (2021) discuten los enfoques seleccionados para la transformación digital de la gestión pública, enfatizando que, a pesar del potencial de mejorar la eficiencia del servicio, la transformación digital enfrenta obstáculos fundamentales como la interoperabilidad de sistemas y la seguridad de los datos. Estos desafíos subrayan la necesidad de políticas y estrategias bien estructuradas que no solo aborden la

implementación tecnológica, sino también la gestión de cambios organizacionales y la capacitación del personal, elementos esenciales para una transición exitosa hacia servicios digitales más integrados y accesibles.

Además, Alzarooni y Lataifeh (2022) exploran la relación entre la competencia en TI y la transformación digital dentro de los proyectos gubernamentales en los EAU, identificando que la falta de competencias digitales avanzadas entre los empleados del gobierno puede retardar significativamente el progreso hacia los objetivos de transformación digital. Ellos argumentan que el desarrollo de habilidades digitales es crucial para maximizar los beneficios de las iniciativas digitales, lo cual plantea un llamado a la acción para mejorar los programas de formación y desarrollo profesional en el sector público. Esto indica que no solo es necesario invertir en tecnología, sino también en capital humano, para asegurar una adaptación efectiva y sostenible a las nuevas herramientas digitales.

La resistencia al cambio es otro obstáculo importante en la digitalización de la gestión pública, al respecto Demidov y Lukashov (2021), señala que muchas iniciativas de transformación digital fallan debido a la falta de aceptación por parte de los empleados y de la administración. Este problema se magnifica por la ausencia de una cultura que fomente la innovación y la experimentación dentro de las entidades gubernamentales. Por tanto, es esencial que los esfuerzos de transformación digital incluyan estrategias para gestionar el cambio organizacional, asegurando que todos los niveles del gobierno estén alineados y comprometidos con los nuevos procesos y sistemas digitales.

Por consiguiente, Alzarooni y Lataifeh (2022) también señalan la importancia de la gobernanza de TI en el éxito de los proyectos de transformación digital. Argumentan que una gobernanza efectiva no solo mejora la coordinación y la ejecución de proyectos tecnológicos, sino que también asegura que las inversiones en TI generen valor y estén alineadas con los objetivos estratégicos del gobierno.

Esto subraya la necesidad de estructuras de gobernanza robustas que puedan supervisar y dirigir la transformación digital, garantizando que los proyectos no solo se completen con éxito, sino que también entreguen resultados sostenibles y benéficos para el público y la administración.

De esta manera, el objetivo general de esta investigación es analizar la transformación digital y su influencia en la mejora de la eficiencia operativa y la gestión del conocimiento dentro de la gestión pública de los Emiratos Árabes Unidos, identificando los desafíos y oportunidades que presenta esta evolución tecnológica. Se busca entender de manera integral cómo las competencias digitales del personal, la adecuación de las infraestructuras tecnológicas, y las políticas de gestión del cambio impactan en la capacidad del gobierno para implementar efectivamente servicios públicos digitalizados que no solo mejoren la accesibilidad y calidad de los servicios gubernamentales, sino que también fomenten una cultura de innovación y participación ciudadana en un entorno digital.

En este sentido, la justificación para esta investigación surge de la necesidad creciente de los gobiernos de adaptarse a la era digital, un imperativo que se ha acelerado debido a las demandas de servicios públicos más eficientes y accesibles por parte de los ciudadanos. En los Emiratos Árabes Unidos, la transformación digital se ha identificado como una prioridad estratégica para mejorar la gestión pública; sin embargo, la transición hacia sistemas digitales integrales y eficientes requiere una evaluación detallada de los obstáculos técnicos, humanos y organizativos. Esta investigación busca llenar el vacío existente en la comprensión de cómo la gestión pública puede superar estos retos para implementar una transformación digital efectiva que no solo soporte la eficiencia operacional sino también promueva una gobernanza inclusiva y transparente.

Desde el punto de vista de la delimitación, este estudio se centra específicamente en la gestión pública de los Emiratos Árabes Unidos, abarcando

tanto las iniciativas de transformación digital en curso como las competencias de TI de los empleados del sector público. Al limitar el alcance geográfico y sectorial, la investigación puede profundizar en las políticas, prácticas y resultados específicos asociados con los proyectos de digitalización en este contexto. Esta delimitación ayuda a generar conclusiones y recomendaciones más precisas que pueden ser aplicadas para guiar futuras iniciativas de digitalización en los EAU y, potencialmente, en contextos similares en otras naciones que buscan modernizar su gestión pública a través de la tecnología.

Es así como se afirma que, la justificación de esta investigación también se sustenta en la importancia estratégica de los EAU como líder regional en innovación y tecnología. Analizar cómo este país aborda la transformación digital en su sector público no solo proporciona ideas sobre la gestión del cambio y la adaptación tecnológica, sino que también ofrece un modelo a seguir o a adaptar por otras naciones con aspiraciones similares.

Por todo lo antes planteado, cabe resaltar que, basado en el propósito de esta investigación el cual consiste en analizar cómo la transformación digital influye en la eficiencia operativa y la gestión del conocimiento dentro de la gestión pública de los Emiratos Árabes Unidos y dada la complejidad de integrar soluciones tecnológicas avanzadas en los procesos gubernamentales, surgen interrogantes específicos que requieren exploración detallada.

Estas preguntas no solo ayudarán a identificar los desafíos y oportunidades que la digitalización presenta, sino también a evaluar cómo las competencias digitales del personal y las infraestructuras tecnológicas impactan en la capacidad del gobierno para mejorar la calidad y accesibilidad de los servicios públicos. La formulación de estas preguntas de investigación es crucial para direccionar el estudio hacia resultados que puedan informar políticas eficaces y prácticas innovadoras en la gestión pública.

Por lo tanto, las siguientes interrogantes de investigación se plantean para guiar este estudio:

¿Cómo afecta la transformación digital la eficiencia operativa en la gestión pública de los Emiratos Árabes Unidos y cómo se refleja esto en su diplomacia cultural?

¿De qué manera las competencias digitales del personal de la gestión pública influyen en el éxito de las iniciativas de transformación digital y su contribución a la diplomacia cultural en los Emiratos Árabes Unidos?

¿Cuáles son los principales desafíos y barreras que enfrenta la gestión pública de los Emiratos Árabes Unidos en la integración de la gestión del conocimiento con la transformación digital y cómo estos desafíos impactan su diplomacia cultural?

¿Cómo la gestión del conocimiento apoyada por la transformación digital mejora la eficiencia operativa en la gestión pública de los Emiratos Árabes Unidos y contribuye a su estrategia de diplomacia cultural?

Estas interrogantes de investigación están diseñadas para cubrir los aspectos esenciales del propósito, proporcionando un marco comprensivo para evaluar la gestión pública y la transformación digital como pilares de la eficiencia operativa y la diplomacia cultural en los Emiratos Árabes Unidos.

2. Bases teóricas de la investigación

La investigación sobre la gestión pública y la transformación digital en los Emiratos Árabes Unidos (EAU) se sitúa en la intersección de varias disciplinas teóricas, abarcando la gestión pública, la tecnología de la información, la gestión del conocimiento y la diplomacia cultural. Este marco teórico proporciona una base sólida para entender cómo la adopción de tecnologías digitales puede transformar la eficiencia operativa y las prácticas de gestión del conocimiento en la gestión

pública, y cómo estas transformaciones pueden reforzar la diplomacia cultural de los EAU en el siglo XXI.

2.1. Transformación digital: Competencias y diplomacia cultural

La transformación digital en el ámbito de la gestión pública se refiere a la integración de tecnologías avanzadas en los procesos gubernamentales para mejorar la eficiencia, la transparencia y la calidad de los servicios públicos. Teorías como la Nueva Gestión Pública (NPM) destacan la importancia de adoptar prácticas empresariales en el sector público para aumentar la eficiencia operativa. La literatura existente, como los trabajos de Alvarenga et al. (2020) y Demidov y Lukashov (2021), subraya cómo la digitalización puede reducir los costos operativos, acelerar los tiempos de respuesta y mejorar la precisión en la prestación de servicios.

Cuando se plantean las competencias digitales para la gestión del conocimiento, las competencias digitales del personal público son esenciales para el éxito de las iniciativas de transformación digital, es por ello, que la teoría de la Gestión del Conocimiento, presentada por autores como Nonaka y Takeuchi, enfatiza la importancia de la creación, transferencia y aplicación del conocimiento dentro de las organizaciones. En el contexto de los EAU, la formación continua y el desarrollo de habilidades digitales son críticos para asegurar que el personal pueda aprovechar al máximo las herramientas tecnológicas disponibles y contribuir a una gestión pública más eficaz y adaptativa.

La diplomacia cultural en la era digital se refiere a las prácticas mediante las cuales un país promueve su cultura y valores a nivel internacional para fortalecer sus relaciones diplomáticas. En el siglo XXI, la tecnología digital se ha convertido en un medio poderoso para proyectar la cultura y los valores de una nación. La teoría de la Diplomacia Pública, junto con los enfoques de la diplomacia cultural, sostiene que los gobiernos pueden utilizar tecnologías digitales para mejorar la transparencia, la participación ciudadana y la proyección internacional de su

cultura. Los estudios de Alzarooni y Lataifeh (2022) y Rashid (2023) ilustran cómo los EAU han integrado tecnologías avanzadas en su estrategia diplomática para fomentar una mayor comprensión y colaboración internacional.

Tabla 1. Revisión sistemática basada en las variables de estudio

Autor y año	Posición teórica	Aporte a la investigación
Ocaña-Fernández et al. (2021)	Inteligencia artificial aplicada a la gestión pública	Aborda el análisis de la IA destacando su trascendencia en la gestión pública y su potencial para mejorar la eficiencia y toma de decisiones.
Alvarenga et al. (2021)	Transformación digital y gestión del conocimiento en el sector público	Explora cómo la transformación digital puede mejorar la gestión del conocimiento en el sector público.
Alzarooni y Lataifeh (2022)	Competencia en TI y transformación digital	Analiza la relación entre competencias en tecnología de la información y el éxito de los proyectos de transformación digital.
Demidov y Lukashov (2021)	Aproximaciones a la transformación digital de la administración pública	Discute enfoques seleccionados para la transformación digital y su impacto en la eficiencia del servicio público.
Rashid (2023)	Realidad digital en los EAU	Examina el desarrollo digital en los EAU y su influencia en la interacción gubernamental con los ciudadanos y procesos internos.
Nadkarni y Haider (2022)	Innovación y sostenibilidad en la transformación digital	Analiza cómo la transformación digital puede impulsar la innovación y sostenibilidad en la gestión pública.
Al-Khoury (2021)	Gobernanza digital en el sector público	Investiga la implementación de la gobernanza digital y su impacto en la eficiencia administrativa y la transparencia.
Bhatti et al. (2022)	Competencias digitales y eficiencia operativa	Explora la relación entre competencias digitales de los empleados y la eficiencia operativa en el sector público.
Godina et al. (2020)	Integración de la transformación digital y gestión del conocimiento	Analiza cómo la digitalización facilita la gestión del conocimiento y la innovación en la administración pública.
Al-Mubarak et al. (2022)	Eficiencia operativa y satisfacción ciudadana	Estudia el impacto de la digitalización en la eficiencia operativa y la satisfacción ciudadana en los servicios públicos.

Zaki et al. (2023)	Diplomacia digital y proyección cultural	Investiga el uso de tecnologías digitales para mejorar la diplomacia cultural y la proyección internacional de los EAU.

Nota: Elaboración propia

La revisión sistemática presentada en esta tabla proporciona una visión comprensiva de los avances recientes en la intersección de la gestión pública, la transformación digital y la diplomacia cultural, específicamente en el contexto de los Emiratos Árabes Unidos. Los estudios revisados destacan la importancia de las competencias y la gobernanza digitales para mejorar la eficiencia operativa y la satisfacción ciudadana, mientras que también subrayan el potencial de la inteligencia artificial y otras tecnologías emergentes para transformar la administración pública. Además, se resalta cómo la transformación digital puede fortalecer la diplomacia cultural al mejorar la proyección internacional y la colaboración global. Estos hallazgos son fundamentales para desarrollar estrategias efectivas que integren la tecnología en la gestión pública y promuevan una diplomacia cultural robusta, allanando el camino hacia una administración pública más eficiente y una presencia internacional más destacada para los Emiratos Árabes Unidos.

2.2. Sinergia entre Gestión pública, transformación digital y diplomacia cultural

El marco teórico de esta investigación también explora la sinergia entre la transformación digital, la gestión del conocimiento y la diplomacia cultural. La integración de tecnologías digitales no solo mejora la eficiencia operativa y la gestión del conocimiento en el sector público, sino que también facilita la proyección de los valores culturales de los EAU a nivel global. Este enfoque integrado, respaldado por estudios empíricos y teóricos, proporciona una perspectiva holística sobre cómo las tecnologías digitales pueden ser utilizadas estratégicamente para fortalecer tanto la gestión pública como la diplomacia cultural de los EAU.

Por esta razón, las bases teóricas de esta investigación proporcionan un marco comprensivo para entender la interrelación entre la transformación digital, la gestión pública, la gestión del conocimiento y la diplomacia cultural, destacando su importancia para la eficiencia operativa y la proyección internacional de los Emiratos Árabes Unidos en el siglo XXI. Para contribuir al cuerpo académico y teórico existente, proporcionando evidencia empírica y análisis crítico sobre los factores que facilitan o inhiben el éxito de la digitalización en la gestión pública desde la diplomacia cultural de los EAU, un área de creciente relevancia dado el avance tecnológico global y la demanda ciudadana por servicios gubernamentales más ágiles y accesibles.

Tabla 2. Aspectos relevantes e indicadores correspondientes a las variables de estudio gestión pública y transformación digital

Variable de estudio	Dimensión	Indicador
Gestión Pública	Eficiencia operativa	Tiempo de respuesta a solicitudes ciudadanas
		Reducción de costos operativos
		Mejora en la precisión y calidad de los servicios
	Transparencia	Accesibilidad de la información pública
		Claridad y disponibilidad de reportes gubernamentales
	Participación ciudadana	Nivel de involucramiento ciudadano
Transformación Digital	Competencias digitales	Facilidad de acceso a plataformas de participación
		Habilidades digitales del personal
	Infraestructura tecnológica	Capacitación y formación continua
		Disponibilidad de hardware y software
	Innovación y adopción de tecnología	Integración de sistemas de información
		Implementación de nuevas tecnologías
Diplomacia Cultural	Proyección internacional	Actualización y mantenimiento de sistemas existentes
		Medidas de seguridad implementadas
		Cumplimiento de normativas de protección de datos
		Promoción de la cultura y valores de los EAU
		Estrategias de diplomacia pública

Colaboración internacional	Programas de intercambio cultural y educativo
	Participación en organizaciones internacionales
Impacto en la percepción global	Percepción internacional de los EAU
	Influencia en la imagen y reputación del país

Nota: Alvarenga et al., (2020); Alzarooni y Lataifeh (2022); Demidov y Lukashov (2021); Nonaka y Takeuchi (1995); Rashid (2023).

La transformación digital en la gestión pública es fundamental para mejorar la eficiencia operativa, un aspecto crucial dado el creciente volumen de interacciones entre los ciudadanos y el gobierno. La digitalización de servicios permite reducir significativamente los tiempos de respuesta y los costos operativos, facilitando procesos más rápidos y accesibles para los usuarios (Demidov & Lukashov, 2021). Esta mejora en la eficiencia no solo optimiza los recursos disponibles, sino que también puede contribuir a una mayor satisfacción ciudadana, un indicador clave de éxito en la gestión pública.

En el marco de la investigación doctoral presentada en la Universidad de Burgos, se destacan aspectos cruciales en la integración de la educación y la tecnología, cuyas dinámicas son fundamentales para fortalecer la gestión pública en contextos de transformación digital. Este estudio profundiza en cómo las prácticas de gestión del conocimiento y la infraestructura tecnológica inciden directamente en la eficiencia y efectividad de la gestión pública, apoyándose en la evidencia recogida que muestra el impacto significativo de la educación y la tecnología en la diplomacia cultural y la integración internacional (Asslami, 2023).

Por otro lado, la investigación también subraya la relevancia de los indicadores de competencias digitales del personal y la seguridad de la información, los cuales son esenciales para una transformación digital exitosa en la gestión pública; estos resultados obtenidos sugieren que el desarrollo de competencias digitales entre los empleados del gobierno y la implementación de medidas de

seguridad robustas son imprescindibles para mitigar los riesgos asociados a la digitalización y maximizar sus beneficios, alineando estos hallazgos con estudios anteriores que enfatizan la necesidad de una fuerza laboral bien capacitada y sistemas seguros para una transición tecnológica efectiva (Asslami, 2023).

De esta forma, la adopción de tecnologías digitales también juega un papel crucial en la transparencia y la participación ciudadana, dos pilares fundamentales de la gobernanza moderna. Alzarooni y Lataifeh (2022) resaltan que una infraestructura tecnológica robusta y accesible permite una mayor divulgación y acceso a la información pública, lo que a su vez promueve una participación más activa de los ciudadanos en los procesos democráticos. Este entorno digital abierto y transparente no solo fortalece la confianza en las instituciones públicas, sino que también impulsa una mayor colaboración entre el gobierno y los ciudadanos, aspectos cruciales para una sociedad democrática y participativa.

Por esta razón, la sostenibilidad de las iniciativas gubernamentales a través de la transformación digital es otro elemento vital, por ello Nadkarni y Haider (2022), sostienen que la implementación efectiva de tecnologías digitales en la gestión pública no solo debe buscar la innovación sino también asegurar la adaptabilidad y sostenibilidad a largo plazo de estas tecnologías en el entorno gubernamental. Esto incluye la capacidad de adaptar políticas y programas a los cambios socioeconómicos y tecnológicos, asegurando que las inversiones en digitalización sigan siendo relevantes y valiosas en el futuro. La planificación estratégica y la continua evaluación de las iniciativas digitales son, por lo tanto, esenciales para garantizar que los esfuerzos de digitalización generen beneficios duraderos para el gobierno y la sociedad.

Es así como la transformación digital en la gestión pública, particularmente en los Emiratos Árabes Unidos, se ha convertido en un pilar fundamental para el desarrollo económico y administrativo del país. En este particular, Rashid (2023)

destaca cómo la realidad digital de los EAU ha evolucionado significativamente debido a los desarrollos tecnológicos e informacionales, impulsando un cambio sustancial en la manera en que el gobierno interactúa con los ciudadanos y maneja sus procesos internos. Esta digitalización no solo mejora la eficiencia operativa a través de la automatización y la reducción de la burocracia, sino que también fortalece la transparencia y la gobernanza al hacer los procesos más accesibles y comprensibles para el público general. Este cambio profundo en la infraestructura tecnológica y la competencia digital del personal son indicativos de un esfuerzo consciente para alinear la gestión pública con las necesidades y expectativas de una sociedad cada vez más digitalizada (Rashid, 2023).

3. Metodología

La metodología para este estudio adopta un enfoque mixto, para explorar la transformación digital y la gestión pública en los Emiratos Árabes Unidos. Este enfoque mixto permite una indagación integral de las dinámicas complejas entre la implementación tecnológica y las prácticas administrativas. Según Creswell y Plano Clark (2018), los métodos mixtos proporcionan una comprensión más rica y completa de los problemas de investigación al combinar la recolección y análisis de datos tanto cualitativos como cuantitativos, lo que es esencial en estudios que buscan abordar la multifaceticidad de la transformación digital en entornos gubernamentales.

Desde un paradigma pragmático, la investigación se orienta hacia resultados prácticos y aplicables, favoreciendo las soluciones que directamente impactan las políticas y prácticas en la gestión pública. Este paradigma es efectivo para este estudio, ya que busca entender y mejorar la interacción entre tecnología y gestión pública, un área señalada por Mertens (2019) como crítica para estudios aplicados en contextos políticos y tecnológicos en evolución. En este sentido, la investigación

se llevará a cabo a través de dos fases principales: una revisión documental exhaustiva y la aplicación de un cuestionario.

La revisión documental se centrará en el análisis de documentos oficiales, informes de políticas, y estudios académicos previos para establecer un marco de referencia sobre el estado actual de la transformación digital en la gestión pública en los EAU. Esta técnica cualitativa es fundamental para comprender el contexto teórico y las implicaciones prácticas de las políticas existentes, como sugiere Bowen (2009), quien enfatiza la importancia de la documentación como fuente de datos detallados en investigaciones que requieren un entendimiento profundo de contextos institucionales y políticos.

Por otro lado, la aplicación de cuestionarios servirá para recopilar datos cuantitativos de empleados públicos, evaluando directamente sus experiencias, competencias digitales y percepciones sobre la efectividad de la transformación digital. Es por ello que, en el contexto de la colaboración con instituciones públicas de los Emiratos Árabes Unidos, se ha optado por emplear un método de muestreo no probabilístico por conveniencia para esta investigación. Este tipo de muestreo es especialmente útil en estudios exploratorios donde el acceso a la población completa es limitado o cuando se busca una implementación rápida y costo-efectiva de la recolección de datos.

Con el objetivo de asegurar la representatividad y la profundidad del análisis dentro de los límites prácticos del estudio, se seleccionó una muestra de aproximadamente 100 directivos de organizaciones públicas ubicadas en los Emiratos Árabes Unidos (EAU). Los criterios de selección serán:

- Universidades como organizaciones públicas del estado.
- Directivos universitarios con más de 10 años en la institución.
- Experiencia en actividades internacionales.
- Conocimiento de procesos digitales.

- Disposición a colaborar con la investigación.

Esta cantidad ha sido determinada como adecuada para obtener una visión significativa de las actitudes, percepciones y comportamientos respecto a la transformación digital en el ámbito gubernamental, considerada un pilar de la eficiencia operativa y la diplomacia cultural en los Emiratos Árabes Unidos. Según Creswell (2014), el muestreo intencional permite al investigador seleccionar casos específicos que aporten información relevante y profunda sobre el fenómeno estudiado. Además, Patton (2015) sostiene que este tipo de muestreo es eficaz para estudios exploratorios y para situaciones donde el acceso a la población es limitado.

Esta muestra permitió realizar análisis estadísticos robustos y generalizables en el marco específico de las instituciones participantes en los EAU. La estrategia de muestreo facilitó la recolección de datos valiosos, manteniendo un equilibrio entre la exhaustividad del estudio y la gestión eficiente de los recursos disponibles.

Específicamente en lo que respecta al instrumento, permitió medir variables específicas, según lo descrito en el cuadro de variables, proporcionando datos que fueron analizados estadísticamente para identificar tendencias, correlaciones y posibles áreas de mejora. Este enfoque está en línea con lo recomendado por Denscombe (2014), quien subraya la utilidad de los cuestionarios para obtener información cuantificable y comparativa en estudios sobre la implementación de políticas y tecnologías en sectores específicos. Cabe destacar que el instrumento está estructurado con relación a las variables de estudio descritas en el cuadro de operacionalización y fue validado a través de juicio de experto para el contenido, aplicando además validez estadística interna por correlación y análisis de varianza, adicional a esto se realizó un estudio de la confiabilidad por Alfa de Cronbach.

El procesamiento y análisis de la información recopilada se realizó mediante software estadístico para el análisis cuantitativo, como SPSS v.29, y se complementó con el análisis cualitativo de contenido para interpretar los datos textuales de la

revisión documental; la combinación de estos métodos no solo aumenta la validez de los resultados, sino que también proporciona una base sólida para recomendaciones prácticas y políticas dirigidas a mejorar la gestión pública digital en los EAU.

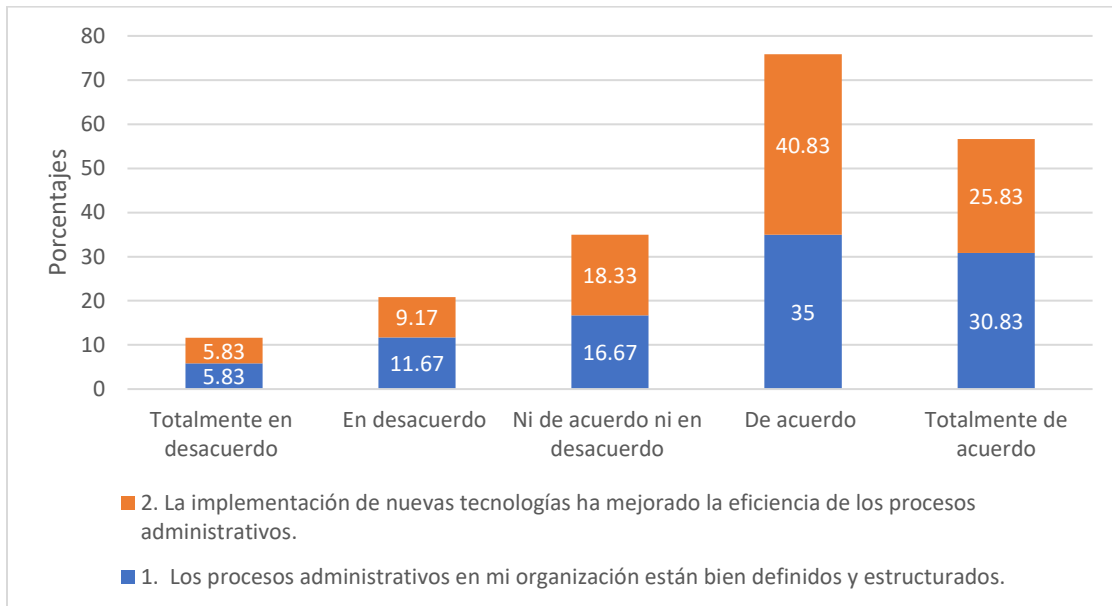
4. Resultados

Los resultados del estudio se presentan, en torno a la implementación de la transformación digital en la gestión pública, la innovación tecnológica y la diplomacia cultural en los Emiratos Árabes Unidos (EAU). Este análisis examina tres variables principales –Gestión Pública, Transformación Digital y Diplomacia Cultural– desglosadas en dimensiones e indicadores específicos que reflejan las percepciones y experiencias de los directivos universitarios en relación con estos procesos.

Los datos, organizados en base a una escala Likert de cinco puntos, ofrecen una perspectiva cuantitativa sobre la eficiencia operativa, la transparencia, el acceso a la información, la cultura de innovación y el uso de tecnologías digitales en la proyección cultural del país. La interpretación de los resultados permite identificar tanto los avances significativos como las áreas de mejora, ofreciendo una visión integral de cómo la transformación digital está configurando la administración pública y la diplomacia cultural en el contexto actual de los EAU.

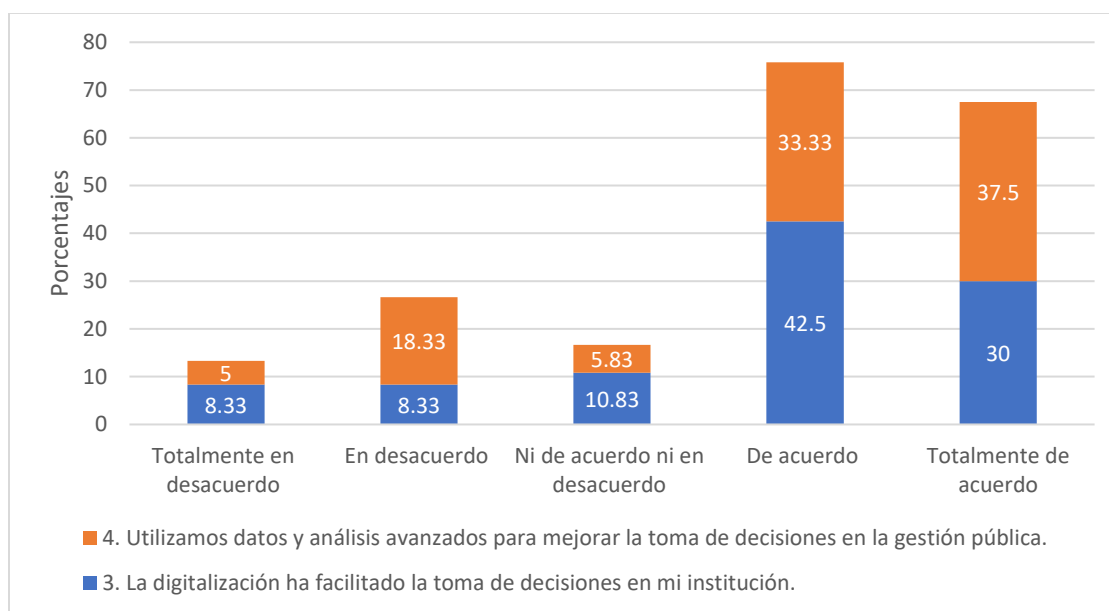
Variable: Gestión Pública. Dimensión: Eficiencia Operativa

Figura 1. *Indicador: Procesos administrativos*



Los resultados para este indicador muestran una percepción positiva en la estructura y definición de los procesos administrativos. La mayoría de los participantes indica que estos procesos están bien definidos, lo cual sugiere una base organizativa estable que permita mejorar la eficiencia. Además, se observa que la implementación de nuevas tecnologías ha aportado significativamente a la eficiencia de dichos procesos, con una alta proporción de respuestas en los niveles de acuerdo. Esto refleja una alineación favorable entre los procesos y la adopción de tecnología.

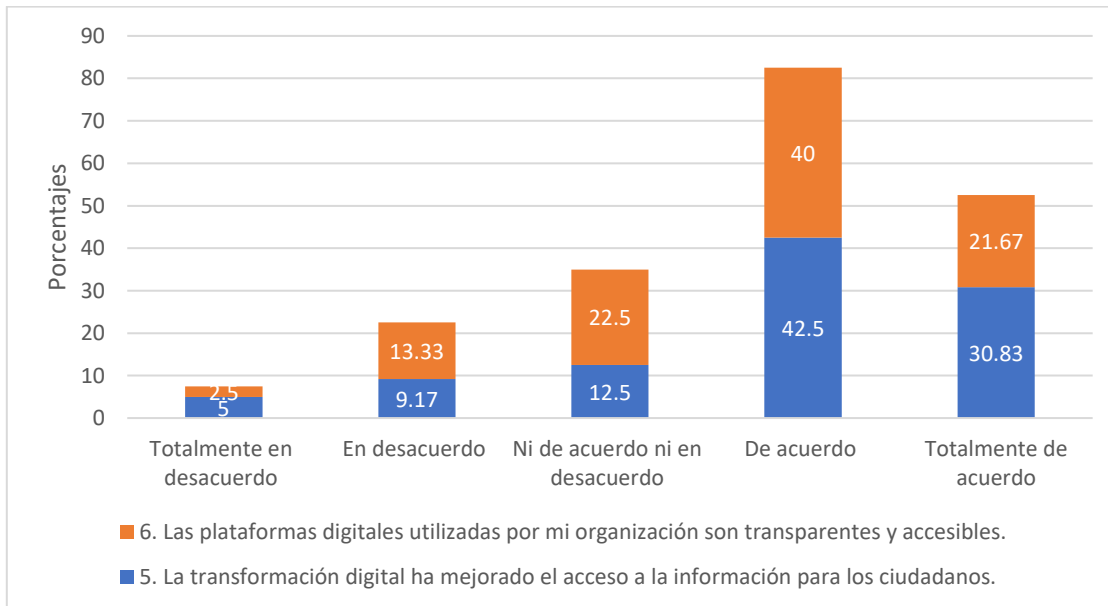
Figura 2. Indicador: Toma de decisiones



En cuanto a la toma de decisiones, la digitalización es vista como un facilitador importante, lo cual se destaca en los niveles de acuerdo registrados. La utilización de datos y análisis avanzados en la gestión pública ha sido valorada positivamente, lo que indica una integración efectiva de herramientas digitales en la toma de decisiones estratégicas. Sin embargo, existe una ligera variabilidad que sugiere que algunos participantes perciben aún limitaciones en el acceso o uso de datos analíticos, lo cual podría ser una oportunidad de mejora en el uso de herramientas más avanzadas.

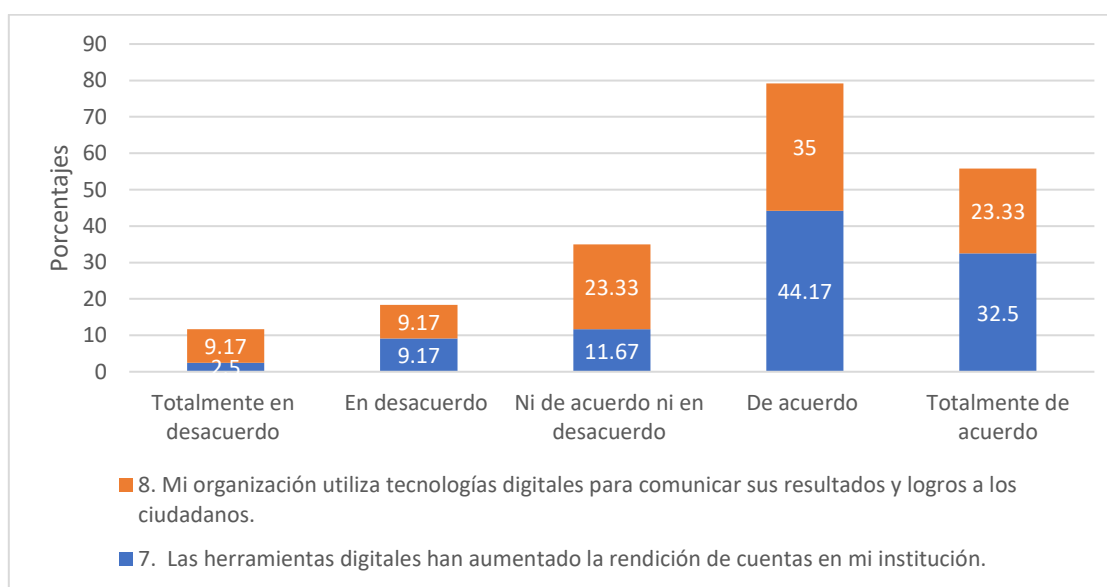
Dimensión: Transparencia y Rendición de Cuentas

Figura 3. Indicador: Acceso a la información



En esta dimensión, los resultados indican que la transformación digital ha mejorado el acceso a la información para los ciudadanos, lo cual es un aspecto positivo en términos de transparencia. La percepción general es que las plataformas digitales son accesibles y transparentes, aunque una minoría de respuestas indica áreas de mejora en términos de accesibilidad. Esto apunta a la necesidad de optimizar las interfaces y garantizar la igualdad de acceso para todos los ciudadanos.

Figura 4. *Indicador: Rendición de cuentas*

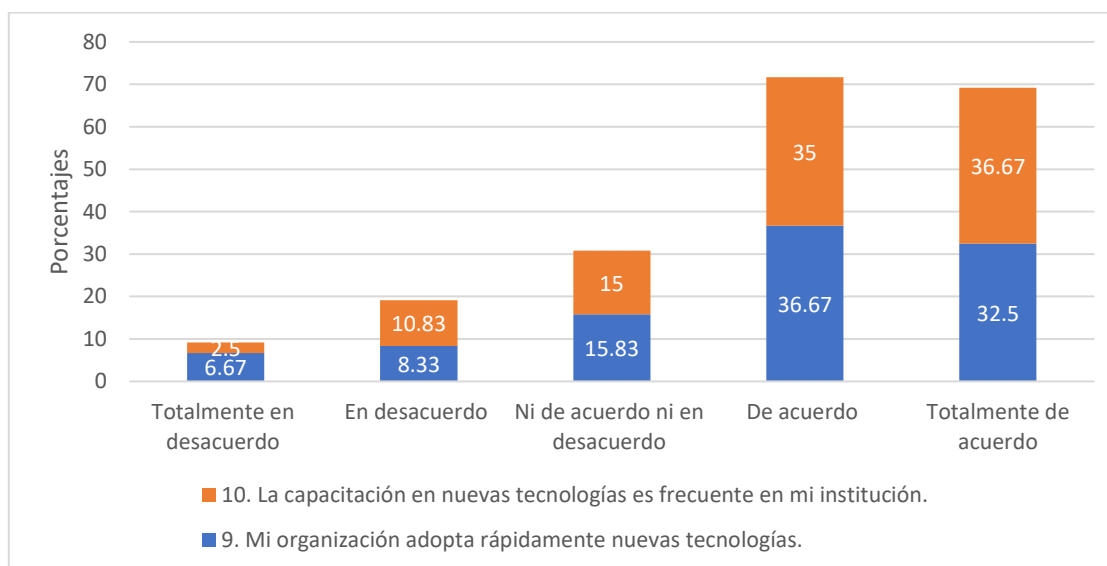


Los datos reflejan que las herramientas digitales han sido efectivas en aumentar la rendición de cuentas en las organizaciones participantes. La mayoría de los directivos consideran que estas tecnologías facilitan la comunicación de logros y resultados a los ciudadanos, fortaleciendo la transparencia institucional. Sin embargo, una minoría percibe que aún hay áreas donde se podría mejorar la comunicación de resultados, especialmente para maximizar la participación ciudadana en el seguimiento de las iniciativas públicas.

Con relación a la variable gestión pública en los EAU, cabe destacar que se beneficia claramente de la digitalización, que facilita tanto la eficiencia operativa como la toma de decisiones y la transparencia. No obstante, algunas áreas, como el acceso a información analítica y la accesibilidad de plataformas, requieren ajustes. Esto sugiere que una inversión continua en infraestructura digital y capacitación podría potenciar aún más la efectividad y la confianza en la gestión pública digitalizada.

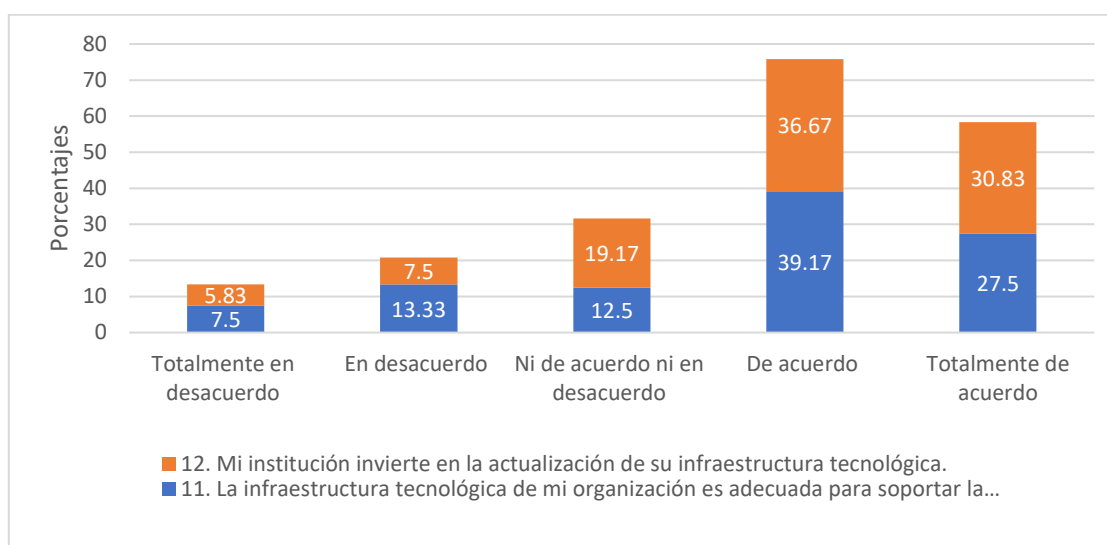
Variable: Transformación Digital. Dimensión: Innovación Tecnológica

Figura 5. *Indicador: Adopción de nuevas tecnologías*



La adopción de nuevas tecnologías en las organizaciones públicas de los EAU es valorada positivamente, con una alta proporción de respuestas en los niveles de acuerdo. Sin embargo, el acceso a capacitaciones continuas se percibe como insuficiente por una porción de los participantes, indicando una brecha entre la rápida adopción tecnológica y el desarrollo de habilidades en el personal. Esta brecha sugiere la necesidad de políticas de capacitación más sólidas que acompañen el ritmo de adopción tecnológica.

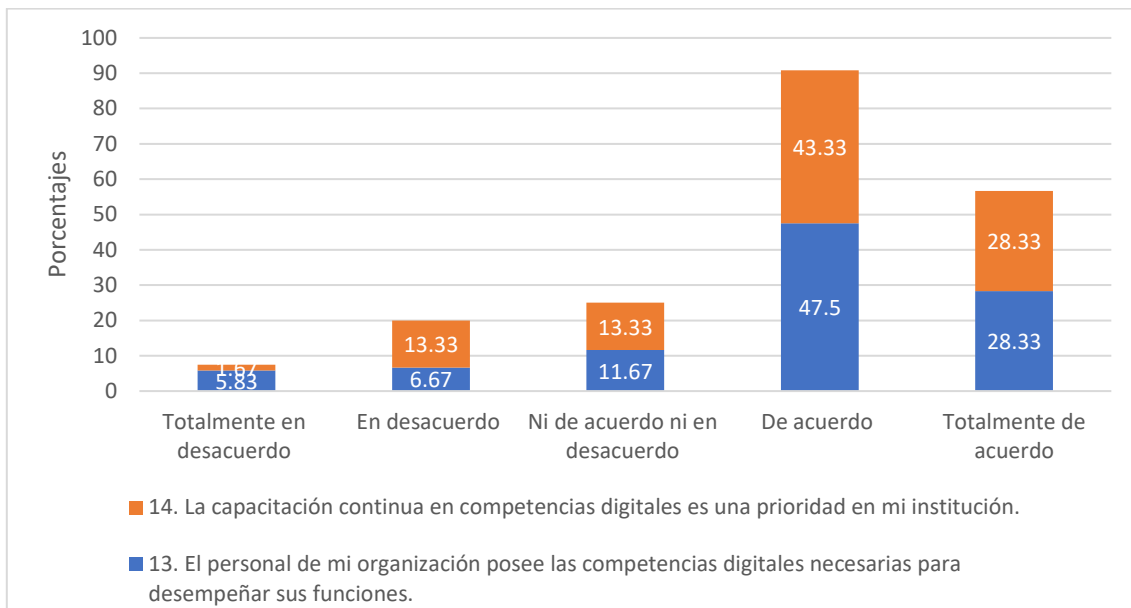
Figura 6. *Indicador: Infraestructura digital*



Los resultados reflejan una infraestructura tecnológica adecuada para soportar la transformación digital, lo cual es un indicio de que las organizaciones están preparadas para las demandas tecnológicas actuales. No obstante, algunas respuestas indican que la inversión en actualización de infraestructura podría ser más frecuente para asegurar una evolución continua de las capacidades digitales en el futuro.

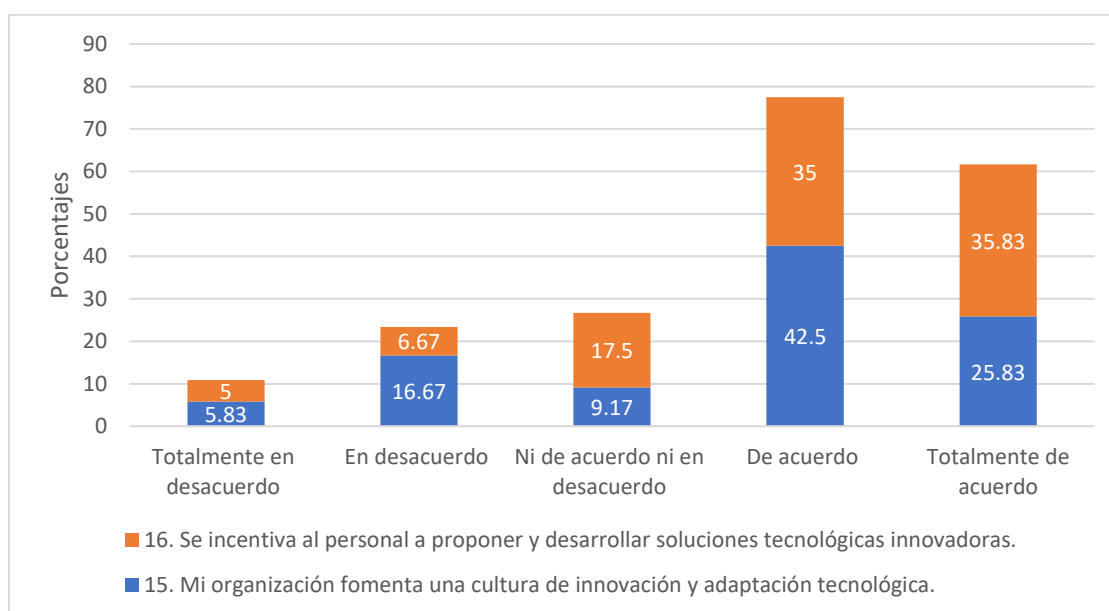
Dimensión: Competencias Digitales

Figura 7. Indicador: Habilidades digitales del personal



En cuanto a las competencias digitales del personal, los resultados indican que la mayoría posee las habilidades necesarias para desempeñar sus funciones en un entorno digitalizado. Sin embargo, la capacitación continua en competencias digitales es percibida como una prioridad que aún necesita fortalecerse, sugiriendo la necesidad de planes de desarrollo profesional más estructurados en el ámbito digital.

Figura 8. *Indicador: Cultura de Innovación*

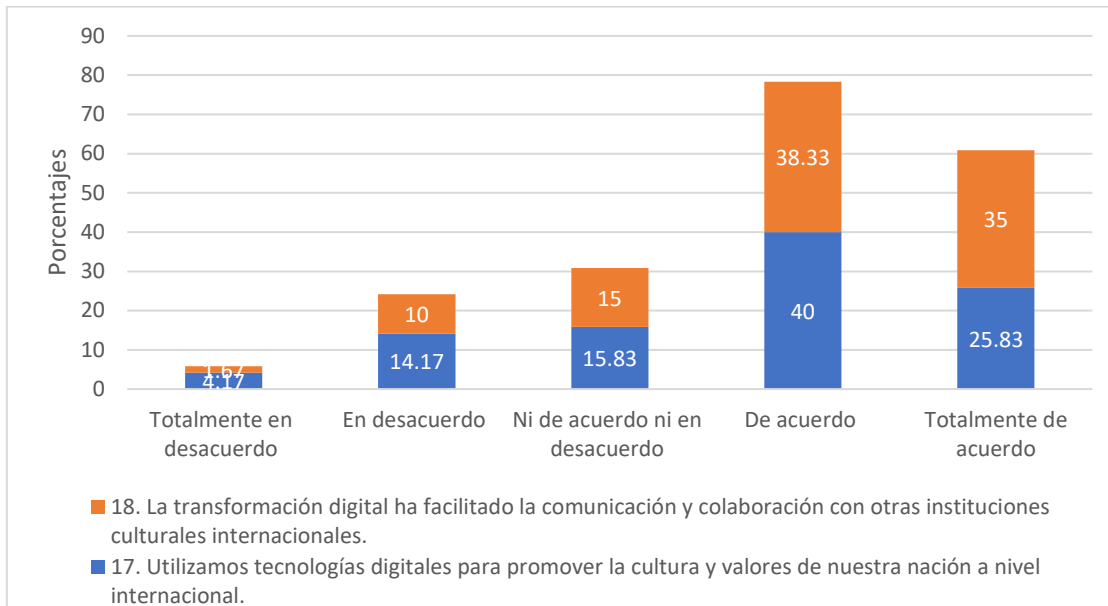


La cultura de innovación y adaptación tecnológica está bien establecida en estas organizaciones, con una mayoría de participantes señalando que se fomenta la propuesta y el desarrollo de soluciones innovadoras. Sin embargo, algunos participantes ven limitado el incentivo para proponer innovaciones tecnológicas, lo cual sugiere que una mayor inversión en cultura organizacional de innovación podría resultar beneficiosa.

Para la variable Transformación Digital, los resultados muestran que es ampliamente aceptada y valorada en términos de infraestructura y adopción de nuevas tecnologías. Sin embargo, la falta de capacitación continua y el fomento de una cultura de innovación más inclusiva representan áreas de mejora que podrían ayudar a consolidar un ecosistema digital efectivo y sostenible.

Variable: Diplomacia Cultural. Dimensión: Proyección Internacional

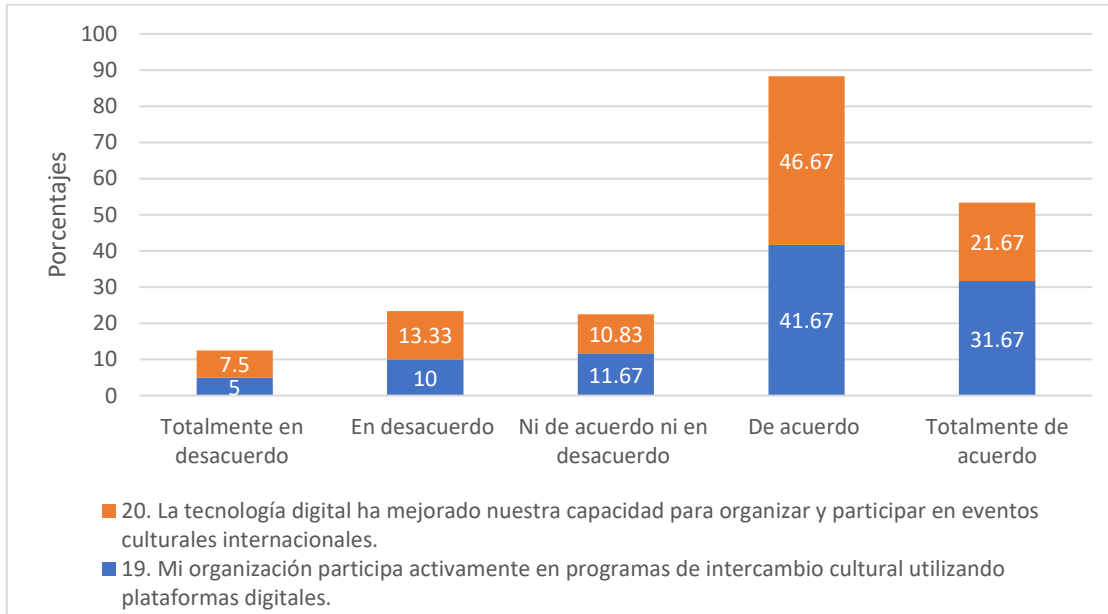
Figura 9. Indicador: Uso de tecnologías digitales



La utilización de tecnologías digitales para promover la cultura y los valores nacionales a nivel internacional es percibida positivamente, indicando que la digitalización facilita la comunicación con otras instituciones culturales. Sin embargo, una minoría expresó dudas sobre la efectividad de las herramientas actuales para la colaboración internacional, sugiriendo que mejorar las plataformas de colaboración podría fortalecer aún más la proyección cultural de los EAU.

Dimensión: Intercambio Cultural

Figura 10. Indicador: Participación en programas internacionales



Los datos reflejan que la tecnología digital ha mejorado la capacidad de las organizaciones para organizar y participar en eventos culturales internacionales. Esto sugiere un fortalecimiento en la participación global mediante plataformas digitales. A pesar de esta tendencia positiva, algunos encuestados perciben limitaciones en la organización de dichos eventos, lo que podría resolverse optimizando las herramientas digitales para facilitar la logística y planificación de intercambios culturales.

Para la variable Diplomacia Cultural, cabe destacar que se beneficia significativamente de la transformación digital, además de facilitar la proyección internacional y la participación en intercambios culturales. Las oportunidades de mejora se centran en perfeccionar las plataformas colaborativas y optimizar la logística de eventos internacionales, lo que permitirá fortalecer aún más la diplomacia cultural de los EAU en el ámbito digital.

5. Conclusiones

Los resultados de este estudio muestran que la transformación digital ha sido altamente valorada en las áreas de gestión pública, innovación tecnológica y diplomacia cultural en los Emiratos Árabes Unidos, cumpliendo el objetivo de analizar su impacto en la eficiencia operativa, la transparencia y la proyección cultural internacional. La digitalización ha optimizado procesos administrativos, facilitado la toma de decisiones y mejorado el acceso a la información y la rendición de cuentas.

Sin embargo, se identifican áreas clave para maximizar estos beneficios, como la necesidad de capacitaciones continuas en competencias digitales y la optimización de plataformas colaborativas para impulsar aún más los intercambios culturales internacionales. Estos hallazgos subrayan la importancia de una estrategia digital integral que fomente la innovación en la gestión pública y consolide una diplomacia cultural inclusiva, asegurando que los EAU mantengan su liderazgo en el entorno.

A medida que los Emiratos Árabes Unidos continúan avanzando en su transformación digital, es fundamental que se mantenga un enfoque adaptable y proactivo en el desarrollo de políticas y estrategias que respondan a las demandas cambiantes del entorno global. Esto incluye no solo la actualización constante de tecnologías y plataformas, sino también el fomento de una cultura organizacional que valore la innovación y el aprendizaje continuo. La inversión en programas de capacitación y el fortalecimiento de infraestructuras colaborativas garantizarán que los directivos y empleados estén preparados para aprovechar al máximo las herramientas digitales. Al adoptar un enfoque holístico e inclusivo, los EAU no solo consolidarán su posición en la gestión pública y diplomacia cultural digital, sino que también establecerán un modelo de referencia en la región y el mundo.

6. Referencias Bibliográficas

- Alvarenga, A., Matos, F., Godina, R., & Matias, J. C. O. (2020). Digital Transformation and Knowledge Management in the Public Sector. *Sustainability*, 12(5824). <https://doi.org/10.3390/su12145824>
- Al-Khouri, A. (2021). Digital Governance in Public Sector: A Pathway to Administrative Efficiency and Transparency. *Journal of Governance and Regulation*, 10(1), 30-45. <https://doi.org/10.22495/jgrv10i1art3>
- Al-Mubarak, H., & Busler, M. (2022). Operational Efficiency and Citizen Satisfaction in Public Services through Digitalization. *International Journal of Public Administration*, 45(2), 105-121. <https://doi.org/10.1080/01900692.2022.2030184>
- Alvarenga, A., Matos, F., Godina, R., & Matias, J. C. O. (2021). Digital Transformation and Knowledge Management in the Public Sector. *Sustainability*, 13(5824). <https://doi.org/10.3390/su12145824>
- Alzarooni, A., & Lataifeh, M. (2022). Exploring the relationship between IT competence and digital transformation within government projects in the UAE. 2022 International Conference on Communications, Computing, Cybersecurity, and Informatics (CCCI), 1-5. <https://doi.org/10.1109/CCCI55352.2022.9926598>
- Alzarooni, A., & Lataifeh, M. (2022). Exploring the Relationship between IT Competence and Digital Transformation within Government Projects in the UAE. 2022 International Conference on Communications, Computing, Cybersecurity, and Informatics (CCCI). <https://doi.org/10.1109/CCCI55352.2022.9926598>
- Asslami, K. (2023). El impacto de la educación, la tecnología y el liderazgo en la integración cultural entre Emiratos Árabes Unidos y Paraguay: Diseño de una propuesta para reforzar las relaciones internacionales. Universidad de Burgos.
- Bhatti, A., & Awan, H. (2022). Digital Competencies and Operational Efficiency in Public Sector Organizations. *Journal of Public Administration*, 12(3), 100-115. <https://doi.org/10.1177/02750740221089513>

- Bowen, G. A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27-40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Creswell, J. W. (2014). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (4th ed.). SAGE Publications.
- Demidov, A., & Lukashov, A. (2021). Selected approaches to digital transformation of public administration. *Public Administration*, 23(1), 28-34. <https://doi.org/10.22394/2070-8378-2021-23-1-28-34>
- Denscombe, M. (2014). *The Good Research Guide: For Small-Scale Social Research Projects* (5th ed.). Open University Press.
- Godina, R., Matos, F., & Alvarenga, A. (2020). The Integration of Digital Transformation and Knowledge Management in the Public Sector. *Sustainability*, 12(5824). <https://doi.org/10.3390/su12145824>
- Mertens, D. M. (2019). *Research and Evaluation in Education and Psychology: Integrating Diversity With Quantitative, Qualitative, and Mixed Methods* (5th ed.). SAGE Publications.
- Nadkarni, S., & Haider, I. (2022). Digital transformation, operational efficiency and sustainability: innovation drivers for hospitality's rebound in the United Arab Emirates. *Worldwide Hospitality and Tourism Themes*. <https://doi.org/10.1108/whatt-05-2022-0054>
- Nonaka, I., & Takeuchi, H. (1995). *The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. Oxford University Press.
- Ocaña-Fernández, Y., Valenzuela-Fernández, L. A., Vera-Flores, M. A., & Rengifo-Lozano, R. A. (2021). Inteligencia artificial (IA) aplicada a la gestión pública. *Revista Venezolana de Gerencia*, 26(94). Universidad del Zulia. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29069612013>
- Patton, M. Q. (2015). *Qualitative Research & Evaluation Methods: Integrating Theory and Practice* (4th ed.). SAGE Publications.

- Rashid, A. P. D. E. M. (2023). The digital reality of the United Arab Emirates in light of technological and informational developments. *Economic and Administrative Studies Journal*. <https://doi.org/10.58564/easj/2.2.2023.1>
- Zaki, N., & Hameed, S. (2023). Digital Diplomacy and Cultural Projection: Enhancing the UAE's International Presence. *Journal of Digital and Media Studies*, 15(1), 50-65. <https://doi.org/10.1016/j.jdms.2023.01.001>

Políticas públicas y gestión del capital intelectual, interconexión para la calidad académica en posgrados de universidades ecuatorianas

Manuel Alfredo Plaza Castillo¹

1. Introducción

Las organizaciones se enfrentan a graves retos en esta era de la globalización, como el desarrollo de las tecnologías de la información (TIC), que inevitablemente hay que seguir, las crecientes demandas de mejora del servicio al cliente y otros, por lo que la preparación de del talento humano también debe seguir mejorando. Esto concuerda con la afirmación Bohlander y Snell (2012) al indicar que las organizaciones afrontan retos cada vez mayores de innovación, tecnología y servicio. En ese sentido, las instituciones de educación superior (IES) no son la excepción, las cuales están obligadas a seguir desarrollándose y potenciándose para hacer frente a estas demandas.

Las IES se enfrentan a grandes retos en muchos aspectos, como el desarrollo de las tecnologías de la información, las elevadas exigencias de rendimiento, la mejora de los servicios, el mantenimiento de instalaciones adecuadas para la enseñanza y el aprendizaje, así como la admisión de estudiantes más cualificados. Para Ngoc-Tan y Gregar (2019), el desempeño organizacional de las universidades necesariamente debe reflejar la capacidad para satisfacer las necesidades de los beneficiarios de su servicio. Igualmente, el resultado de las acciones llevadas a cabo por la organización debe mostrar que las IES han logrado su misión (Ha et al., 2016). Una de las aristas para visibilizar la concreción de la misión de la educación superior, es sin duda la mejora del conocimiento, siendo necesario comprenderse

¹ Participante del Programa Posdoctoral: Gestión del Conocimiento y Políticas Públicas por la Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro A.C. (IAPAS) México. Doctor en Ciencias Sociales, mención Gerencia, de la Universidad del Zulia (Venezuela). Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas Universidad Técnica “Luis Vargas Torres” de Esmeraldas. Ecuador. Correo electrónico: alfredo.plaza@utelvt.edu.ec. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9088-6292>

desde el desarrollo de métodos para recibir, transformar y consolidar el conocimiento, iniciar y poner en marcha el proceso de creación, transferencia, evaluación del conocimiento y optimizar la evaluación.

En ese sentido, la creación de valor de las organizaciones puede ser explicada a partir de recursos y actividades intangibles con base en el paradigma de la sociedad del conocimiento, esto motivó que en los últimos años se desarrollen diversos conceptos, modelos y propuestas para:

- Identificar, conocer y medir los activos intangibles asociados al conocimiento
- Registrar y comunicar la composición y valoración de dichos activos;
- Materializar estrategias y tácticas administrativo-organizacionales conducentes a una gestión eficiente del capital intelectual.

Este paradigma, permite configurar las crecientes necesidades, demandas y expectativas de conocimiento, tanto manifiestas como latentes, de los diversos sectores de la sociedad –ciudadanos, empresas, organizaciones sociales, la academia y del Estado, implica para las universidades el enorme desafío de maximizar el rendimiento social de su capital intelectual para satisfacer los referidos requerimientos en su dinámica evolución.

La aplicación del capital intelectual se dirige a aportar, a los decisores pertinentes de las IES, elementos de juicio resultantes del análisis sistemático de las áreas definidas como estratégicas. El presente trabajo está referido a los procesos medulares en el contexto de los programas de posgrado en las Instituciones de Educación Superior del Ecuador. Esto en razón, de ser un escenario donde se crea y se transmite conocimiento, por ello su proceso medular es la generación de conocimiento aplicado. Donde lo intangible reside primordialmente en las personas, es decir son las personas lo más valioso, sin ellas las organizaciones no existen. Las crecientes presiones competitivas, la necesidad de un desempeño eficaz y eficiente,

el control de costos y la productividad han hecho de la evaluación de la calidad de las IES un tema importante (Ngoc-Tan & Gregar, 2019).

Tal como se indica en el párrafo anterior, el conocimiento es el activo más importante en la organización. Esto significa que hay que aprender a gestionar este intangible, donde la materia gris que reside en la persona es el tesoro para la gestión. Resulta de este planteamiento un desafío para los gerentes; los cuales deben cuestionar como capturar y emprender líneas de acción que garanticen la competitividad de la organización. Específicamente, en las instituciones de educación superior como organizaciones responsables de la formación de profesionales, deben internalizar que se concretado una transformación. Donde intangibles como las competencias de las personas, tecnologías de la información, la estructura organizativa, alianzas estratégicas, capacidad de innovación tanto de personas como de equipos se están convirtiendo en importantes fuentes de ventajas competitivas sostenibles y de creación de valor añadido.

Estos componentes son intangibles, que residen principalmente en las personas, por lo tanto, ameritan de gestión y para las instituciones de educación superior es primordial incluir las funciones del capital intelectual en su estrategia, porque sus inversiones más importantes están en la investigación y talento humano a fin de lograr su principal objetivo la producción y transferencia de conocimiento. En la búsqueda de una gestión del capital intelectual, centrado en la persona individuo como generador y almacenador de ideas, creatividad, quienes dirigen las organizaciones debe internalizar que hoy más que nunca no se puede renunciar a la competencias individuales, organizacionales, tecnológicas, relacionales. Esto debido a que son los pilares para configurar la actividad de la organización. En este sentido, la gestión del capital intelectual debe coadyuvar al progreso y al bienestar social, construyendo una base sólida para el crecimiento sostenible y la prosperidad a largo plazo.

En este contexto, la gestión del capital intelectual, que engloba el conocimiento, la experiencia y las habilidades de los individuos dentro de una organización, se convierte en un componente crucial para la implementación exitosa de políticas públicas. En consecuencia, Rajadell y Sepúlveda (2018) establecen que las políticas públicas pueden fomentar la gestión del capital intelectual al reconocer y valorar la importancia del conocimiento como un activo estratégico. Estas políticas pueden promover incentivos para la capacitación y el desarrollo del personal, así como la creación de entornos propicios para la innovación y la creatividad. Además, pueden establecer mecanismos para la retención de talento y la transferencia de conocimiento entre generaciones, contribuyendo así a la construcción y preservación del capital intelectual de una nación.

Por otro lado, una gestión efectiva del capital intelectual puede informar y enriquecer el diseño de políticas públicas. El entendimiento profundo de las capacidades y conocimientos disponibles en la sociedad permite la formulación de políticas más realistas y adaptadas a las necesidades y potencialidades de la población. La retroalimentación constante entre la gestión del capital intelectual y las políticas públicas crea un ciclo de mejora continua, donde la información y el conocimiento se utilizan de manera estratégica para abordar los desafíos y aprovechar las oportunidades presentes en la sociedad (CINDA, 2022).

La relación entre políticas públicas y gestión del capital intelectual es esencial para el desarrollo sostenible de las organizaciones y la sociedad en su conjunto. Las políticas públicas establecen el marco normativo y estratégico que guía las acciones de los sectores público y privado. En este contexto, de acuerdo con Ospina (2019) la gestión del capital intelectual, que engloba el conocimiento, la experiencia y las habilidades de los individuos dentro de una organización, se convierte en un componente crucial para la implementación exitosa de estas políticas.

En el contexto actual de la educación superior en Ecuador, las políticas públicas y la gestión del capital intelectual desempeñan un papel fundamental en la búsqueda constante de la calidad académica en los programas de posgrado de las universidades. En consecuencia, para, Crespo y Molina (2020), las políticas públicas son instrumentos estratégicos que orientan la toma de decisiones gubernamentales y contribuyen a la formulación de marcos normativos que guían el desarrollo de la educación superior. En este sentido, el diseño de políticas efectivas se convierte en un elemento clave para garantizar la excelencia académica y la pertinencia de los programas de posgrado.

Sin embargo, las políticas públicas a veces pueden carecer de la flexibilidad necesaria para adaptarse a las dinámicas cambiantes del entorno académico y laboral. Esto puede resultar en un desajuste entre las expectativas gubernamentales y la capacidad de las universidades para gestionar eficientemente su capital intelectual (Pérez, 2020). Asimismo, la falta de alineación entre las políticas públicas y las estrategias internas de gestión del capital intelectual en las universidades puede evidenciar falta de coherencia entre los objetivos gubernamentales y las iniciativas internas de las instituciones académicas, puede surgir una brecha que dificulte la implementación efectiva de políticas destinadas a mejorar la calidad y la relevancia de la educación superior.

Para Pimienta (2020), la limitada inversión en el desarrollo del capital intelectual también representa una problemática significativa. Las IES ecuatorianas a menudo enfrentan restricciones financieras que limitan sus capacidades para ofrecer oportunidades de formación y desarrollo a los miembros de la comunidad universitaria. Esto afecta negativamente la capacidad de las instituciones para mantenerse actualizadas y competitivas en un entorno educativo en constante evolución. Esto ocasiona una falta de incentivos adecuados para la gestión eficiente del capital intelectual; lo cual disminuye la motivación del personal universitario. No obstante, la ausencia de reconocimiento y recompensas por la contribución al

desarrollo del capital intelectual puede afectar negativamente la moral y la dedicación del personal, limitando así la efectividad de los esfuerzos de gestión del conocimiento en el ámbito universitario.

El sistema de educación superior ecuatoriano, entre 2007-2017, experimentó una gran heterogeneidad y logros, en atención a la resolución de ineficiencias, clientelismo, mercantilización, irresponsabilidades, ausencia del Estado y sus erradas orientaciones para alcanzar los objetivos, siendo la reforma universitaria en el Ecuador una tarea impostergable y urgente. De allí que, el gobierno nacional realizara transformaciones del sector con el objetivo de construir un sistema educativo de acceso universal, de calidad y gratuito, partiendo del principio que la educación es un derecho de todas las personas y una obligación ineludible del Estado, asume que la calidad de vida y progreso del país está vinculada a la cobertura, calidad y pertinencia de la formación superior que brinda a sus ciudadanos y a la inversión que en esta área (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2017).

Asimismo, se decidió reconfigurar el aseguramiento de la calidad y estableció en la Ley Orgánica de Educación Superior. Al respecto, el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CACES) refiere que “los procesos de autoevaluación, evaluación externa y acreditación están dentro de la noción de aseguramiento de la calidad, confiriéndole a este la importancia de articular un sistema integrado entre las instituciones estatales y las IES” (Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, 2018, p. 18). Ante esto, se comenzaron a desarrollar reformas estructurales profundas, dirigidas por la función ejecutiva con relación a políticas públicas encaminadas a modelos de evaluación del sistema de educación superior. Para ello, establece que, en atención a las tendencias internacionales, debe acentuarse la estandarización de procesos y controles, tanto gubernamentales como de mercado, desde una mirada interna institucional.

En atención a esta orientación institucional, se asume el criterio expuesto por el Consorcio de Universidades (2005), según el cual “toda organización de educación superior necesita autorregularse, con el fin de cumplir la misión y los objetivos que ella misma ha definido”. (p .14); ello supone una revisión de manera continua y sistemática de los objetivos, del sistema de información, actuación sobre la base de estudios científicos, y el mejoramiento de los procesos institucionales; siendo la evaluación interna la herramienta que permite validar que los posgrados están abordando la problemática existente con la identidad del país, el desarrollo cultural y los diversos conocimientos de visión científica y tecnológica. En este sentido, la evaluación interna, como proceso interno promueve la participación y la colaboración entre colectivos de mejora, en función de los resultados obtenidos y se puede convertir en un componente esencial de la calidad de la universidad, y apuntar a dinamizar la gestión del capital intelectual.

En el nivel de posgrado, también es relevante la evaluación interna y velar que se cuenta con la capacidad de responder a las necesidades cambiantes de su entorno, mediante la provisión de conocimiento y habilidades esenciales para el progreso de las comunidades. Por lo que, los estudios de posgrado necesitan de la evaluación interna para procurar la gestión de capital intelectual para a través de la innovación y el desarrollo de nuevos programas, que permitan dar respuesta a las necesidades cambiantes del mundo (Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, 2017). Al respecto, el CACES ha realizado en los últimos diez años dos evaluaciones (año 2015 y año 2019), las cuales se han basado en la articulación entre el proceso de acreditación y los procesos internos de autoevaluación que desarrollan las Instituciones de Educación Superior de manera permanente.

Definitivamente que el CACES y todas las Instituciones de Educación Superior, tienen un gran trabajo nuevamente, pues para próximas evaluaciones debe reconfigurar la política pública con criterios e indicadores, para enfrentar un

conjunto de desafíos que pudiesen afectar la calidad académica. Esto definitivamente se convierte en un reto intelectual para el análisis de la relación entre políticas públicas y la gestión del capital intelectual como interfaz hacia la calidad académica en los programas de posgrados de las universidades ecuatorianas. El reto señalado se convierte precisamente el objetivo del presente estudio: analizar la relación entre políticas públicas y la gestión del capital intelectual desde el aseguramiento de la calidad académica en posgrados de universidades ecuatorianas.

Este trabajo inicia con la reflexión acerca de las políticas públicas en el contexto de la educación superior ecuatoriana. Para continuar con los planteamientos conceptuales de la gestión del capital intelectual. Luego, se reflexiona sobre la correspondencia de los elementos de la gestión del capital intelectual y los aspectos considerados en la política de aseguramiento de la calidad académica en la educación superior ecuatoriana. Se presenta luego la metodología empleada, y posteriormente se muestran los resultados y su respectivo análisis. El trabajo finaliza con el establecimiento de las conclusiones, reflexionando sobre la importancia de relación entre políticas públicas y la gestión de capital intelectual para la mejora de la calidad de los programas de postgrado en la educación ecuatoriana.

2. Políticas Públicas en Educación Superior en Ecuador

Las políticas públicas tienen una incidencia directa en la sociedad, en la distribución de los recursos y el bienestar de las personas, genera múltiples inquietudes y formas de interpretación, por lo que, el reto de forjar una aproximación a las distintas corrientes y perspectivas que hay dentro del análisis de políticas públicas resulta complejo, a la vez que sugestivo.

Sin embargo, antes de ampliar las corrientes es necesario entenderlas las políticas públicas como objeto de estudio complejo, lo que se refleja en la dificultad

de encontrar una definición homogénea. Existe una multiplicidad de definiciones, muchas de estas, de acuerdo con Velázquez (2009), o son muy generales y no permiten diferenciar de otro tipo de intervenciones gubernamentales, o son demasiado acotadas, dejando por fuera elementos esenciales de lo que conforma una política pública.

La política pública hay que comprenderla como el resultado de una acción colectiva que se desarrolla en lo público y de una serie de transacciones políticas, en donde el gobierno ya no tiene como único objetivo ejecutar lo planeado, sino también garantizar la coordinación y la cooperación de los actores clave. Lo anterior recalca dos elementos fundamentales del concepto: lo político y lo público.

Se entiende lo político en su dimensión decisional, como aquella realizada por una sociedad, la cual es subsecuentemente implementada por ella (Pennings *et al.*, 2006). Y el carácter de público se entienden como aquellas disposiciones que se plasman en la política, como la expresión de la elección colectiva (González, 1998). Es decir, se sustentan en el campo de los intereses comunes en la esfera pública. En este sentido; la función de la esfera pública es mediar en las decisiones del sistema político mediante procesos dialécticos, con lo cual el poder comunicativo de la esfera pública establece un control sobre el poder público (Habermas, 1982). Por lo tanto, la decisión de qué asunto debe ser objeto de política está lejos de ser un proceso aséptico de definición gubernamental del bienestar social. Al contrario, es el resultado de las dinámicas de conflicto y cooperación que se dan en la construcción pública de los asuntos, donde los intereses particulares entran en disputa para ser considerados de interés general, dando forma a lo público (Fraser, 1997).

Por lo tanto, la política pública como construcción social, puede ser definida como una estrategia con la cual el gobierno coordina y articula el comportamiento de los actores a través de un conjunto de sucesivas acciones intencionales, que representan la realización concreta de decisiones en torno a uno o varios objetivos

colectivos, considerados necesarios o deseables en la medida en que hacen frente a situaciones socialmente relevantes.

Además de resaltar su origen público (al ser expresión de una elección social), esta definición de la política pública contiene otros elementos que son esenciales para una adecuada comprensión del objeto de estudio. Para empezar, permite entender que no toda intervención gubernamental puede ser considerada parte de una política pública. Para que sea así tiene que identificarse un conjunto coordinado de acciones predeterminadas, producto de una decisión deliberada que refleja una elección y voluntad política en torno al objetivo colectivo. La improvisación y la reacción ante un problema social, por consiguiente, no encajan dentro de la definición propuesta (Quintero *et al.*, 2011).

Otro elemento clave de esta definición es que la política pública plantea sus objetivos alrededor de problemas que llegan a ser considerados relevantes para la sociedad (Dunn, 2008; Meny & Thoenig, 1992). Esto implica que la política es, por naturaleza, la respuesta a una necesidad que logra surgir triunfante en la discusión pública, donde lo relevante no se da por el grado de afectación social del problema, sino por la capacidad de captar la atención del gobierno y de discusión de los actores sociales clave (Aguilar, 2003).

Se reconoce que, durante la formación de la política, el gobierno tiene que interactuar con múltiples actores del Estado, de la sociedad civil y agentes privados, porque la política pública es un escenario continuo de expresión de intereses, lo que lleva a que múltiples actores pretendan incidir para moldear la política a sus objetivos. La necesidad de interacción se da porque las habilidades y recursos del gobierno son limitados y no alcanzan para cubrir todos los requerimientos que las acciones de política pública demandan y el gobierno requiere convocar a múltiples actores, en una clara relación de interdependencia de recursos pública (Mattos *et al.*, 2021).¹

En la literatura hay muchos intentos reconocidos de clasificación de los análisis de políticas. Existen dos tipos de enfoques: aquellos que generaban conocimiento en el proceso y aquellos que generaban conocimiento del proceso de política pública (Nowlin, 2011). Muy afín a esta idea está el planteamiento de Rivera (2017) quien identifica que los estudios de política pública se dividen entre aquellos que se concentran en el proceso de formación de la política y aquellos que se enfocan en el juego político que las genera. Los más actuales aportes teóricos sobre los distintos enfoques que han surgido en la literatura de análisis de procesos de política pública se han concentrado en tres enfoques:

- Racionalista o de planeación racional.
- Cognitivos-discursivos de la política pública.
- De la estructura de gobierno o gobernanza.

En los enfoques racionalistas o de planeación racional, los estudios buscan imprimir al proceso político de la construcción de opciones de política la objetividad del análisis racional. Los procesos de formación política pueden ser desarrollados de acuerdo con protocolos, que permiten al tomador de decisión encontrar la opción de política pública socialmente más eficiente. En la literatura se empieza a reconocer que la elección social que se refleja en una política pública presenta una racionalidad pública completamente distinta a la economicista.

Con respecto a los enfoques cognitivos-discursivos de la política pública, estas son consideradas portadoras de visiones del mundo. Políticas como un conjunto de creencias relacionadas a la manera normativa de intervenir dentro de un dominio de política en cuestión. Finalmente, los enfoques de la estructura de gobierno o gobernanza, no es posible pensar el accionar del Estado alejado de la interacción con la sociedad. Enlace entre el proceso gerencial y el político-civil que se desarrollan durante su formación.

Como puede observarse, la discusión alrededor de las políticas públicas es

muy nutrida. El amplio debate y la evolución constante en el análisis de política pública ha sido producto tanto de las dinámicas endógenas de la discusión académica y de la evolución epistémica de las ciencias sociales, como también resultado de las nuevas demandas de los hacedores de políticas. Así, el estudio de las políticas ha cambiado a la par que las dinámicas de gobierno lo han hecho y esos cambios han sido asumidos en la investigación en general que requieran considerar las políticas públicas, como el caso que ocupa en esta investigación, que para abordar la variable es necesario comprender el entorno social y político de los actores que participan en su construcción (Aboslaiman, 2023).

De esa manera, cuando se habla de calidad, su contenido se trata de una postura académica y política que encierra una visión particular de la educación superior y de la realidad en que se inserta. En sentido estricto, asegurar la calidad de la educación superior, es asegurar que las IES cumplan de la mejor manera posible sus funciones sustantivas en el marco de los principios de la educación superior. Un primer principio básico es concebir a la educación superior como un derecho y un bien público social, las IES y el SES en su conjunto, deben garantizar iguales oportunidades de acceso, permanencia y culminación a todos/as quienes opten por ella. La Política de Evaluación Institucional de Universidades y Escuelas Politécnicas en el marco del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, parte del análisis de los procesos previos de evaluación de universidades y escuelas politécnicas en el país, identificando las características y el objetivo prioritario (Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, 2019).

Las políticas implementadas desde el gobierno central se orientan en: la integración del sistema, la calidad de la formación del talento humano en las IES y la optimización de la gestión de dichas instituciones de manera general, y específicamente en la gestión del capital intelectual. Esto debido a que son políticas que fomentan la educación, la investigación y la protección de la propiedad

intelectual, pudiendo aumentar el capital intelectual de una nación. No obstante, Martínez (2017), afirma que las políticas que limitan la inversión en estos ámbitos pueden tener un efecto negativo en el capital intelectual, así como en la capacidad de innovación de un país y la pertinencia de los programas institucionales en correspondencia con las necesidades de la sociedad.

3. Gestión del capital intelectual

Según Bueno (2003), para tratar el conocimiento, específicamente la gestión de intangibles o del capital intelectual en la economía moderna. Si bien este enfoque caracteriza una de las más recientes, el enfoque no es de hoy. Formalmente puede que empiece con Alfred Marshall, cuando en el libro IV de sus principios de economía publicados en 1890, presenta el papel relevante del conocimiento como factor dinamizador de la producción, al menos para él y sus discípulos. La estela de Marshall fue seguida en las primeras décadas del siglo XX por el grupo del conocimiento en la economía, aflorando sus ideas de forma más pujante al final de la misma por el impacto de los trabajos de Drucker (1993) y Nonaka y Takeuchi (1995).

Drucker (1993), afirma que se está entrando en la sociedad del conocimiento, en la cual el recurso económico básico ya no es capital, ni los recursos naturales, ni el trabajo, sino es y será el conocimiento. A partir de esta idea sostiene que el conocimiento que posee cada miembro de la organización debe ser adquirido por el resto a través del aprendizaje y la experiencia

El modelo de Nonaka y Takeuchi (1995) es, sin duda alguna, el más reconocido por las comunidades académicas. Por lo tanto, este ciclo de conversión de conocimiento estipula cuatro procesos básicos que van desde el esquema de socialización (compartir experiencia), luego una externalización (formular conceptos), continúa con la combinación (conocimiento sistémico) y, por último,

llega a la fase de interiorización (inclusión en el comportamiento diario y en la realización de operaciones).

Para organizar una batería de conceptos asociados a la gestión de capital intelectual, es imprescindible abordar el capital intelectual. En este sentido, Sullivan (2001) quien define capital intelectual como conocimiento que puede convertirse en beneficio. Tal planteamiento se relaciona con lo expresado por Bueno (2003), quien indica que el capital intelectual es el conjunto de capacidades, destrezas y conocimientos de las personas que generan valor ya sea para las comunidades científicas, las universidades, las organizaciones y la sociedad en general.

Por su parte Bueno y Azua (1998), señalan que es la acumulación de conocimiento que crea valor o riqueza cognitiva poseída por una organización, compuesta por un conjunto de activos intangibles (intelectuales) basados en conocimientos, que cuando se ponen en acción, según determinada estrategia, en combinación con el capital físico o tangible, es capaz de producir bienes y servicios y de generar ventaja competitiva o competencias esenciales en el mercado para la organización.

Por otra parte, Brooking (1997), afirma que el capital intelectual puede definirse como la combinación de activos inmateriales que permite funcionar a una organización: marca, clientela, fidelidad, *Know-how*, el *copyright*, patentes, pericia colectiva, la capacidad creativa, habilidad, liderazgo, capacidad empresarial, tecnologías, metodologías y procesos que hacen posible el funcionamiento. De lo expuesto se puede afirmar que intangibles como tecnología, procesos, clientela, entre otros son capital intelectual y diferencian a una organización de otras.

También hay quienes lo definen de acuerdo a sus elementos, así Saint-Onge (1994), define el capital intelectual como la suma de capital humano (las aptitudes de los individuos son necesarias para aportar soluciones a los clientes), capital cliente (la profundidad, amplitud, vinculación y rentabilidad de la franquicia) y

capital estructural (la capacidad organizativa de la empresa para satisfacer las necesidades del mercado). Mientras que para Edvinson y Malone (1999) el capital intelectual la suma del capital humano y estructural de la empresa. En esta línea se destaca la definición de Sveiby (1997) el capital intelectual o activos intangibles puede considerarse dentro de una familia de tres: competencias de empleados, estructura interna y estructura externa.

Continuando con esta perspectiva, es importante señalar a Bontis (1998) quien describe los elementos constituyentes del capital intelectual: capital humano, capital estructural y capital cliente. Igualmente, informa que con el avance del tiempo la competencia efectiva estará menos basada en estrategias sobre recursos financieros y físicos, y más en estrategias de administración del conocimiento, y una de sus partes es el capital intelectual. En esta definición el conocimiento tiene papel esencial y es la actividad sensible que determina la competitividad de la empresa.

Otra definición similar es la aportada por Dragonetti *et al.* (2001), indican que el capital intelectual es el capital humano y capital estructural. Las personas generan capital para la empresa a través de su competencia, su actitud y su agilidad intelectual. Lo estructural es el valor organizativo y de relación que se evidencia en los focos internos y externos. Es decir, para este autor el capital intelectual lo comprenden el capital pensante y no pensante. Autores como Edvinson y Malone (2004), exponen que el capital intelectual se refiere a la posesión de conocimientos, experiencia aplicada, tecnología organizacional, relaciones con los clientes y destrezas profesionales que dan a la empresa ventaja competitiva en el mercado.

En este sentido, Faria (2007), opina que las diferencias esenciales que otorgan a las organizaciones ventajas competitivas sostenibles en el tiempo, resultan ser las que se basan precisamente en capacidades y en el conocimiento. Es decir, en los llamados intangibles, o de una manera más general, el capital intelectual. Este planteamiento tiene su aplicabilidad en que los activos que componen el capital

intelectual residen en el conocimiento por lo tanto se convierten en un recurso estratégicamente competitivo.

Todas estas definiciones tienen en común el referirse a intangibles como un constructo de carácter estratégico, al ser fuente de ventaja competitiva. El capital intelectual está basado en el conocimiento que reside en personas, clientes, proveedores; es conocimiento útil, entendido como opuesto a la simple colección de datos, pues se trata de conocimiento estructurado, es decir, intangibles, que sirve para un fin determinado, además es conocimiento valioso, pues a partir de él, la empresa es capaz de crear valor, y obtener rentas superiores.

Nevado y López (2002:88), exponen una organización de cualquier naturaleza los gerentes deben plasmar la manera como los empleados potencian el capital intelectual, para ello es importante un proceso de gestión novedoso que propenden a la creación de dicho capital. Por su parte, Sullivan (2001) expone que la gestión del capital intelectual es un campo de la gestión que está en pleno desarrollo. Sus raíces están en la mitad de la década de los ochenta, desarrollándose en publicaciones fundamentales de David Teece, profesor de la Universidad de Berkeley, sobre la extracción de valor a partir de la innovación y del consultor sueco Karl Eric Sveiby sobre la gestión del conocimiento. Desde entonces, la motivación, las ideas y las innovaciones en este campo las han desarrollado por entero las empresas que gestiona activamente su capital intelectual.

Sullivan (2001) señala que, con las experiencias de estas empresas citadas anteriormente, el campo de la gestión del capital intelectual se ha desarrollado dos áreas diferenciadas de interés: la creación de valor y la extracción de valor. La creación de valor tiene que ver con la generación de nuevos conocimientos y con su conversión en innovaciones que comparten valor comercial. En el ámbito de la creación de valor, la gestión se centra en las personas, en el capital humano. Entre las actividades de creación de valor se incluyen la formación, la innovación, la

creación de estructuras en la organización, el desarrollo de las relaciones con los clientes, con organizaciones y con los individuos y la gestión de los valores y la cultura. Aplica a empresas que no dependen de la protección legal de sus activos intelectuales

La extracción del valor se centra en gran parte en el papel (el conocimiento codificado) creado por el capital humano de una organización. La extracción de valor se centra en la valoración, los procesos de decisión, las bases de datos, el filtrado y la selección, los mecanismos de conversión y los sistemas e instrumentos de gestión de activos. La extracción de valor esta perspectiva es diferente de la creación de valor en cuanto da mucha importancia al concepto de que la innovación y la creación del conocimiento son necesarias, sin embargo no suficientes. En esta perspectiva están las empresas de tecnología cuyos activos intelectuales gozan de protección legal.

En correspondencia con lo expuesto anteriormente, tanto la creación de valor y la extracción de valor son actividades complejas, donde el alineamiento de capital intelectual de la empresa con su visión y estrategia es una idea convincente.

En las empresas de conocimiento, el capital intelectual engloba los conocimientos tácitos y los codificados. Desde la perspectiva creación de valor, una definición operativa del capital intelectual sería la del conocimiento que se pueden convertir en beneficios. Extraer valor del capital intelectual es una actividad compleja. La comprensión por parte de una empresa de su valor y su visión, determinados por su contexto, es crucial para valorar la extracción. Una organización con una visión del futuro adecuadamente definida y con una estrategia bien concebida y ejecutada puede definir su gestión del capital intelectual que debería desempeñar para ayudarle alcanzar la visión a través de la estrategia.

Por su parte Dragonetti et al. (2001) indica que una gestión del capital intelectual es eficaz solo si está fundamentado en la estrategia e identidad de la

compañía, luego identificar los factores claves de éxito, estos a su vez deberían convertirse en indicadores, finalmente compilar los indicadores en diferentes categorías de capital intelectual.

Dentro de esta perspectiva Brooking (1997) indica que el proceso de gestión de capital intelectual incluye siete (7) etapas:

1. Identificación del capital intelectual, dirigida a conocer cuáles son sus activos inmateriales que permiten la ventaja competitiva;
2. Desarrollo de una política de capital Intelectual para conservar y fomentar el crecimiento de los activos inmateriales, dicha política debe mantener la interacción entre la estrategia corporativa y la fijación de los objetivos;
3. Auditoria del capital intelectual, donde debe realizarse un informe de situación del capital intelectual con las recomendaciones o sugerencias oportunas para su reestructuración; documentación y archivo en la base de conocimientos del capital intelectual.
4. Planificación del almacenaje de la información y de los conocimientos relacionados con el mismo en un sistema informático, de tal modo que quienes necesitan acceder a ellos puedan disponer de su propia interfaz.
5. Protección del capital intelectual, relacionado con la salvaguardia de los activos de propiedad intelectual, de mercado, de infraestructura y los centrados en los individuos. Cada tipo de capital requiere distintas clases de protección y tiene asociados unos profesionales especializados, que son los que pueden realizar mejor la tarea.
6. Crecimiento y renovación del capital intelectual, definida como las actividades que permitan potenciar los activos inmateriales.
7. Divulgación: Los dos métodos para la divulgación son: el uso de la base de conocimiento y el informe de capital intelectual. En conclusión,

la gestión del capital intelectual se centra en crear, conseguir y gestionar eficazmente todos aquellos activos intangibles necesarios para alcanzar los objetivos de la empresa.

En definitiva, de acuerdo con Cisnero *et al.*(2020), el objetivo central de la gestión del capital intelectual es maximizar el valor de los activos intangibles de una organización, como el conocimiento, la experiencia y las habilidades de su personal, la propiedad intelectual y las relaciones con los clientes. La gestión del capital intelectual implica la identificación, medición, desarrollo y protección de estos activos intangibles, con el fin de mejorar el desempeño y la competitividad de la organización.

Para lograr este objetivo, la gestión del capital intelectual se enfoca en la creación de una cultura de aprendizaje y colaboración, donde el conocimiento y la experiencia se comparten y se utilizan para impulsar la innovación y el crecimiento. Además, la gestión del capital intelectual implica la implementación de sistemas y procesos que permitan la captura, almacenamiento y distribución del conocimiento y la información dentro de la organización. También se enfoca en la protección de la propiedad intelectual y la gestión de los riesgos asociados con la pérdida de conocimiento y talento clave (Iacoviello *et al.*, 2019)

En otro orden de ideas, existe un número importante de métodos para medir el capital intelectual o los intangibles. Esta cantidad de modelos refleja la diversidad, abundancia e interés de los estudiosos por la medición del capital intelectual. La exigencia cada vez mayor por conocer el valor real de los intangibles sumado a los tangibles para obtener un valor real del patrimonio. Entre los distintos modelos de capital intelectual, se propone diferentes tipologías. Sin embargo, son más coincidencias que diferencias en el caso del capital humano, ya que este componente es considerado sin excepción por todos los autores. Constituye el capital pensante,

es decir quien posee la inteligencia, creatividad, experiencia, competencia; quien genera el conocimiento (CIC, 2003).

Con el capital estructural ocurre algo similar, está compuesto por el capital organizativo (que a su vez contiene, el capital para innovación y para procesos) y capital cliente, no obstante, también se destaca la postura de considerar un solo bloque de capital estructural. En cuanto al capital relacional las diferentes formas de denominarlo se refieren principalmente a la relación de la empresa con los clientes, a los agentes vinculados al negocio como son los proveedores, y los aliados. En la tabla 1, se presenta una comparación entre algunos modelos en atención a su concepción, dimensiones y el papel de la persona. Con una visión panorámica de cuatro (4) modelos de capital intelectual y sus principales enfoques de análisis y principales componentes.

Tabla 1. *Comparación entre los Modelos de gestión de Capital Intelectual*

Modelo	Definición del modelo	Dimensión del Capital intelectual	Rol del factor humano en el capital Intelectual
Cuadro de Mando Integral. Kaplan R y Norton D (1998)	Es gestión empresarial, basada en la estrategia de la empresa.	Perspectiva Financiera Perspectiva Cliente Perspectiva del Proceso Interno Perspectiva de Aprendizaje y Crecimiento	Se incluyen en la perspectiva de aprendizaje y crecimiento.
Navegador de Skandia. Edvinsson y Malone (2004)	Es que el valor del mercado de una compañía viene determinado por un capital financiero y unos valores ocultos llamado capital intelectual. Por lo tanto busca hacer visible los activos intangibles.	Capital humano Capital estructural: está compuesto por el capital organizativo (que a su vez contiene, el capital para innovación y para procesos) y capital cliente.	El centro de la casa es el Enfoque Humano. Su única fuerza activa, que interactúa con las demás regiones.

Technology Broker. Brooking (1997)	Parte del mismo concepto de Skandia el valor de mercado de la empresa es la suma de los activos intangibles y el capital intelectual.	Activos de mercado Activos humanos Activos de propiedad intelectual Activos de infraestructura	Maneja los activos centrados en el individuo, como parte primordial del capital intelectual.
Intelect. Euroform (1998)	Pretende acercar el valor explicitado de la empresa a su valor de mercado, así como de generar resultados sostenibles, mejoras constantes y crecimiento a largo plazo	Capital Humano Capital Estructural Capital Relacional	Tiene un enfoque humanista, ya que las personas representan el corazón, la inteligencia y el alma de la organización Se incluyen en el capital humano, representado por el conocimiento explícito o tácito

Fuente: Elaboración propia

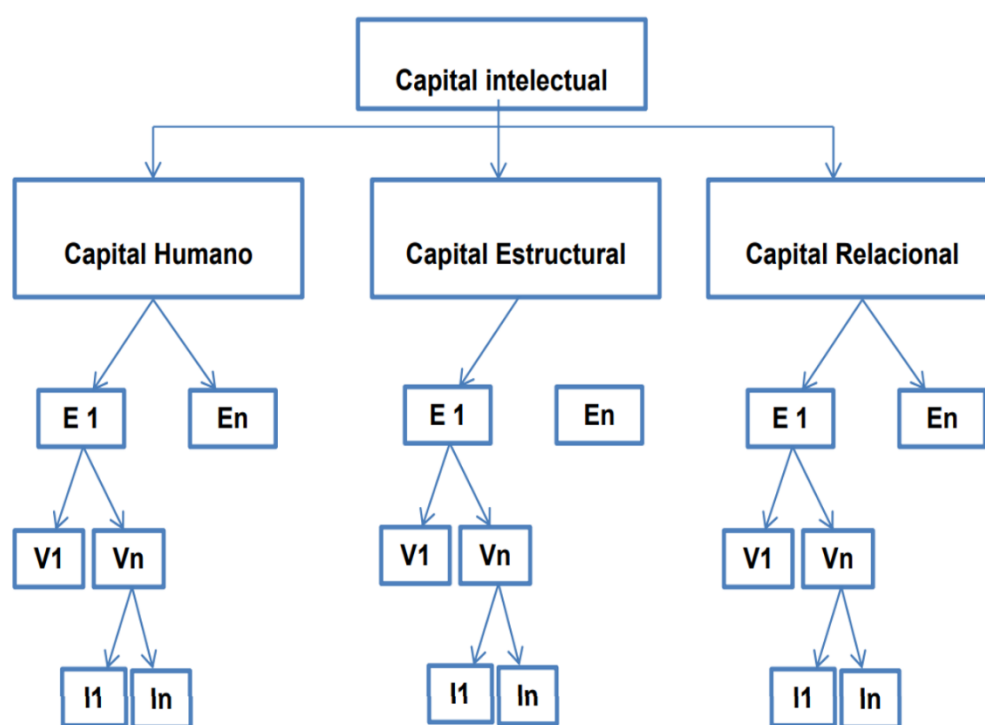
4. Correspondencia entre las dimensiones del capital intelectual y la política de aseguramiento de la calidad académica de las instituciones de educación superior en Ecuador

La razón de ser de las IES es su misión. Al margen de los objetivos convencionales de la docencia e investigación comprende una intencionalidad de alto nivel; además de aclarar el propósito de la IES y justificar su existencia (Organización de la Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2021). En general, la misión se detalla en premisa de que la transmisión del conocimiento y la cultura, así como la formación y el apoyo a la investigación, son fundamentales para el desarrollo de la sociedad. La integración laboral y social de los egresados, así como su contribución a la sociedad, son aspectos fundamentales en la identificación de los elementos intangibles.

Los elementos del capital intelectual son el capital humano, capital estructural y capital relacional; los cuales deberían incluirse en el marco estratégico de las IES. La definición de los componentes del capital intelectual es una decisión central que permitirá hacer una valoración de las IES. Sin embargo, para cada uno de los

componentes del capital intelectual deben establecerse un conjunto de elementos, variables e indicadores (figura 1), tal como establece el CIC (2003). Esta información que debe ser analizada, en atención a indicadores que implementados adecuadamente contribuirá decididamente en el mejoramiento continuo y creciente de los programas de posgrado con respecto a la academia, la investigación, vinculación con la sociedad, recursos e infraestructura, y los estudiantes

Figura 1. Esquemmatización de los componentes del capital intelectual

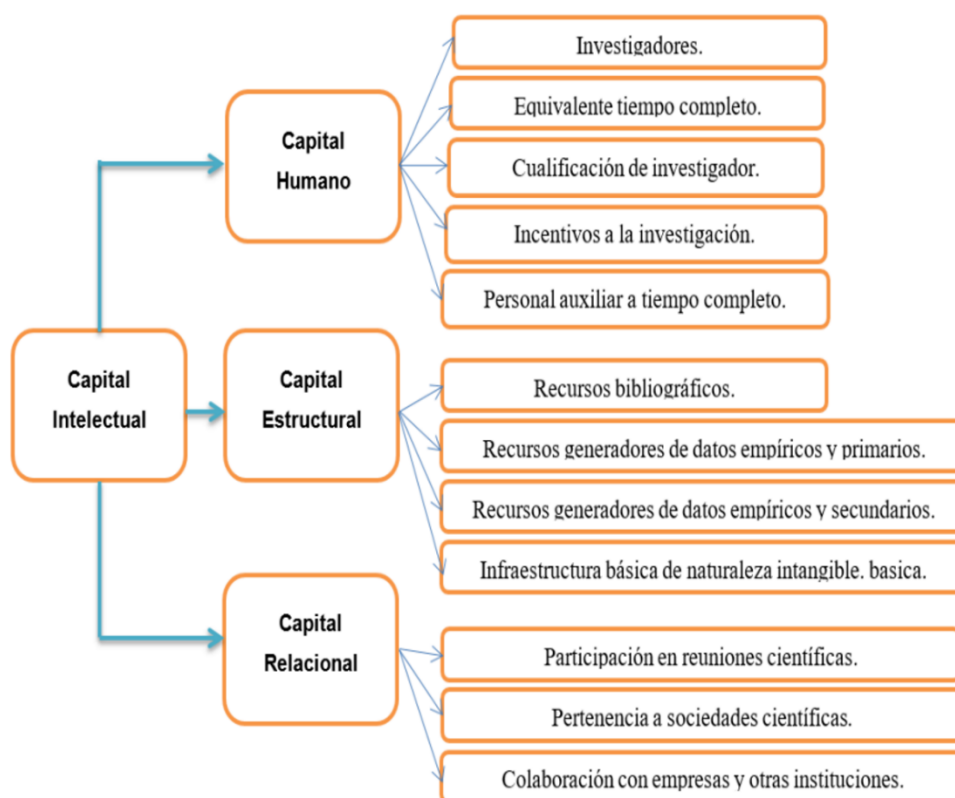


Fuente: Elaboración propia

Destaca entre las experiencias a nivel mundial referidas a modelos gestión del capital intelectual para una universidad, la desarrollada por la Universidad Autónoma de Madrid. En ella destaca el uso de la metodología del modelo Intelect (1998), el cual diagnostica todos los intangibles de la organización, y emite juicios sobre su capacidad para aportar valor. En la figura 2 se visualizan los elementos del

capital intelectual (Capital humano, estructural y relacional) e indicadores de cada uno de ellos contextualizados a la Universidad de Madrid.

Figura 2. Estructura de capital intelectual aplicado a la actividad investigadora de la Universidad y Centros de Investigación de Madrid



Fuente: Adaptado de Bueno (2015)

La correspondencia entre las dimensiones del capital intelectual y las dimensiones del modelo de evaluación del Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior de Ecuador es un tema relevante. El capital intelectual, se relaciona estrechamente con la calidad educativa y el desempeño de las instituciones de educación superior. El modelo de evaluación de universidades y escuelas politécnicas de Ecuador, establecido por el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, busca garantizar la excelencia académica y la contribución al desarrollo social y económico del país (CACES, 2019).

En este sentido, el capital humano que representa el conocimiento, habilidades y experiencia del personal académico y administrativo, se vinculan con la calidad de la educación superior y el impacto social de las instituciones. Reúnen allí tipología del personal, las competencias de las personas, procesos de enseñanza y aprendizaje, y, activo intelectual. Se centra en el conocimiento técnico, individual de cada persona. Aspectos todos considerados en los cuestionarios estructurados, creados y aplicados por Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Entre ellos: las competencias profesionales del personal de postgrado, caracterización del personal, cualificación académica del personal, ejecución profesorado, formación profesorado, capacidades docentes, investigativas y de idioma, entre otros.

En este contexto, para la academia ese activo intangible humano describe fundamentalmente la experiencia personal y el saber integrado del conocimiento tácito y del conocimiento explícito, representa la capacidad de aprender, además es la base para los otros dos tipos de activos intangibles. En este orden de ideas, existen conocimientos generados por docentes y estudiante de la academia, conocimiento que puede ser utilizado por las IES como fuente de diferenciación y ventaja competitiva.

Asimismo, el capital estructural, que abarca los sistemas, procesos y tecnologías que facilitan la creación y transferencia de conocimiento. Se relaciona con la eficiencia y efectividad de las instituciones educativas en la generación y difusión del conocimiento, allí se encuentran: estructura de la organización, procesos de captación de conocimiento, y tecnología de la información. Estos activos intelectuales, comprenden el conjunto de conocimientos propiedad compartida tanto de la Universidad como el sector productivo, son generados por el capital humano.

Por lo anterior, el capital estructural aporta el marco que incita al capital humano a crear y consolidar sus conocimientos, tal como lo plantea Sullivan (2001). En decir, el capital estructural es la parte de las IES que se queda en su sitio cuando el capital humano deja la organización. En el modelo del CACES, está referido básicamente a la planificación estratégica y operativa, infraestructura y equipamiento, plataforma informática, bibliotecas, mecanismos de control interno, los procedimientos organizativos documentados, apoyo a la investigación, los incentivos a la investigación. Es así, que este activo intangible estructural lo representan el conocimiento empaquetado, difundido, y accesible por medio de infraestructura, tecnología y sistemas tecnológicos y que adquieren valor al transcurrir el tiempo (Cisnero *et al.*, 2020).

Por último, el capital relacional, que incluye las redes, alianzas y relaciones con la comunidad, se alinea con el impacto social y la contribución al desarrollo sostenible del país (Martínez, 2017). Asimismo, la reputación de la universidad, contacto directo de la universidad con el sector productivo, divulgación de conocimiento científico, intensidad de la relación y proceso de apoyo, pertenencia a redes de instituciones, prestación de servicio a la comunidad, y vinculación entre proyectos de investigación y políticas públicas de innovación social, prestigio de los docentes, ajustes de lo investigado a las necesidades sociales y divulgación de resultados de investigación entre otros aspectos establecidos en el CACE para el aseguramiento de la calidad académica en las IES ecuatorianas.

En consecuencia, la gestión referida, se erige como un componente esencial para potenciar la calidad educativa en el ámbito universitario. En el contexto de los posgrados, implica la creación, difusión y aplicación eficiente del conocimiento, promoviendo un ambiente propicio para la investigación y la innovación. La interconexión entre políticas públicas y gestión del conocimiento se presenta como una sinergia estratégica, donde las políticas actúan como facilitadoras del marco

institucional y la gestión del conocimiento se encarga de implementar prácticas que optimicen la calidad académica en los programas de posgrado.

En el caso específico de las universidades ecuatorianas, la interacción entre políticas públicas y gestión del capital intelectual adquiere una relevancia significativa. La alineación de las políticas gubernamentales con las estrategias internas de gestión del capital intelectual contribuye directamente a la mejora continua de los programas de posgrado. Este enfoque integrado permite adaptar la oferta académica a las demandas del entorno, fomentando la formación de profesionales altamente capacitados y comprometidos con la investigación y la innovación.

Asimismo, el establecimiento de mecanismos efectivos de evaluación y seguimiento basados en indicadores de calidad propicia la retroalimentación constante entre las políticas públicas y la gestión del conocimiento. Esta retroalimentación permite ajustes dinámicos que respondan a las necesidades cambiantes de la sociedad y del ámbito académico. En definitiva, la interconexión entre políticas públicas y gestión del conocimiento en las universidades ecuatorianas se presenta como un pilar esencial para impulsar la calidad académica en los programas de posgrado, fortaleciendo así el papel de la educación superior en el desarrollo sostenible del país.

En conclusión, la correspondencia entre las dimensiones del capital intelectual y la política de educación superior establecida en el modelo de evaluación del Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior de Ecuador, evidencia la importancia de considerar el capital intelectual como un factor clave en la evaluación y mejora continua de las instituciones de educación superior. La gestión efectiva del capital intelectual puede contribuir significativamente a la excelencia académica, la innovación, el impacto social y el desarrollo sostenible,

aspectos fundamentales para el avance educativo y el progreso de la sociedad ecuatoriana.

5. Metodología

Para desarrollar todos los objetivos específicos se acudió al análisis de contenido, pues resulta ser la herramienta apropiada, entendiéndola de acuerdo a Mayring (2000) que es “una aproximación empírica, de análisis metodológicamente controlado de textos al interior de sus contextos de comunicación, siguiendo reglas analíticas de contenido y modelos paso a paso, sin cuantificación de por medio” (p.4). Así, se realizó en un primer momento la revisión y organización del material; para luego agrupar de respuestas similares en las entrevistas, cuestionario y revisión documental y bibliográfica, permitiendo precisar los datos y resumir grandes cantidades información recolectada. Posteriormente, las categorías fueron codificadas asignándoles códigos a los atributos relevantes develados del análisis mediante un ordenamiento conceptual para encontrar sentido a la información y construir definiciones.

La técnica principal empleada fue la entrevista. En total se realizaron trece (13) entrevistas a informantes claves con base a cuatro ejes temáticos determinados y a los criterios establecidos en los instrumentos de evaluación del CACES 2019 (tabla 2), que condujo a develar atributos de análisis relevantes para los informantes claves para lograr la comprensión, análisis e interpretación de los hallazgos con respecto al relación entre las políticas públicas y la gestión del capital intelectual en el contexto de la evaluación para el aseguramiento de la calidad. Para ello se utilizó un protocolo con 25 preguntas abiertas que abordan las funciones sustantivas de la educación superior desde la planificación, ejecución y pertinencia de la educación, así mismo se considera el marco de políticas públicas, institucionalidad, y la relación universidad-sociedad.

Tabla 2. *Ejes y categorías del CACE 2019*

EJES	CATEGORIA
Docencia	1. Planificación profesorado
	2. Ejecución profesorado
	3. Titularidad profesorado
	4. Formación profesorado
	5. Planificación estudiantes
	6. Ejecución estudiantes
	7. Titulación grado
Investigación	8. Planificación investigación
	9. Ejecución de investigación
	10. Producción académica y científica
	11. Producción de artículos en revistas indexadas
Vinculación con la sociedad	12. Planificación Vinculación
	13. Ejecución de la vinculación
	14. Programas y proyectos de Vinculación
Condiciones Institucionales	15. Planificación Estratégica y Operativa
	16. Infraestructura y Equipamiento
	17. Bibliotecas
	18. Gestión Interna de la Calidad
	19. Bienestar Universitario
	20. Igualdad de oportunidades

Fuente: Adaptada del CACE (2019)

6. Resultados

En este acápite se sistematizan los resultados en atención al trazado del ordenamiento categorial según los ejes, categorías, propiedades y descriptores definidos, considerando la información recolectada que facilitó el intercambio comunicativo con los 13 actores estratégicos implicados en la investigación. En ese sentido los ejes fueron concebidos como las distintas funciones de la IES (Docencia, investigación y vinculación con la sociedad, adicionando las condiciones), por cuanto son los establecidos por el CACES (2019) en su modelo de evaluación institucional de Universidades y Escuelas Politécnicas.

Los hallazgos referidos son complementados con el nivel de coincidencia (alta, media y moderada) de las opiniones expresadas por los entrevistados, según

los descriptores explicativos de las propiedades asociadas a las categorías de análisis correspondientes a los ejes temáticos. Para establecer dicho nivel de coincidencias se utilizó el baremo de la tabla 3

Tabla 3. Baremo del nivel de coincidencia

Intervalo	Descripción	Nivel de coincidencia
Mayor al 85%	Más del 85% de los entrevistados tienen opiniones similares sobre el descriptor	Alta (CA)
50% < opinión similar < 85%	Entre 85 % y 50% de los entrevistados coinciden en la calificación del descriptor	Media (CMed)
Menor a 50%	Menos del 50% de los entrevistados tienen apreciaciones coincidentes del descriptor	Moderada CMod

Fuente: elaboración propia

A continuación, en la tabla 4, se muestra el orden de complejidad categorías, propiedades y descriptores según los ejes de investigación definidos, quedan cuenta del entramado de relaciones que explicita una visión de conjunto de los sentidos y significados que los informantes clave les otorgan a los aspectos considerados. Precizando ineludiblemente una naturaleza explicativa, principalmente, en correspondencia con el cometido misional de las IES y su función en la sociedad, con relación a la docencia, investigación, vinculación sociedad y condiciones institucionales de los programas de posgrado.

Tabla 4. Matriz de ordenamiento categorial

EJES	CATEGORÍA	DESCRIPTOR	NIVEL DE COINCIDENCIA		
			Alta ≥ 90%	Media ≥ 50%	Moderada ≤ 50%
Docencia	1. Planificación profesorado	Vinculación entre planificación curricular de postgrado, planificación nacional en Ciencia,	X		

Gobernanza, gestión y políticas públicas. Visión continental interdisciplinaria

		tecnología e innovación y plan nacional de desarrollo	
	2.Ejecución profesorado	Coherencia interna entre los programas de postgrado que se ofertan por facultades o escuelas y grupos de investigación	X
	3.Titularidad profesorado	Oferta académica de postgrados según diversas áreas de conocimiento	X
	4.Formación profesorado	Congruencia entre las competencias profesionales del personal de postgrado y los criterios de la oferta académica	X
	5.Planificación estudiantes	Oferta de formación permanente al profesorado	X
	6.Ejecución estudiantes	Cumplimiento de criterios de permanencia y culminación	X
	7.Titulación o grado	Características del diseño curricular del postgrado	X
Investigación	8.Planificación investigación	Coherencia interna entre dominios disciplinares de cada programa	X
	9.Ejecución investigación	Vinculación entre proyectos de investigación y políticas públicas de innovación social	X
	10.Producción académica y científica	Formalización de líneas y redes de investigación de posgrado	X
	11.Producción de artículos en revistas indexadas	Producción, difusión y divulgación de conocimiento científico	X
Vinculación con la Sociedad	12.Planificación Vinculación	Congruencia entre las expectativas del contexto y la oferta institucional y programática	X
	13.Ejecución Vinculación	Articulación entre los procesos medulares universitarios (docencia-investigación-vinculación social) y su impacto en el contexto social	X
	14.Programas y proyectos de Vinculación	Diseño y gestión de programas y proyectos académicos con impacto social	X
Condiciones institucionales	15.Planificación Estratégica y Operativa	Repensar la visión, misión y el sistema axiológico.	X
	16.Infraestructura y Equipamiento	Correspondencia entre las necesidades de la institución para el desarrollo del postgrado con la existencia y calidad de espacios físicos plataforma tecnológica, mobiliario y equipo.	X

17. Bibliotecas	Disponibilidad de recursos bibliográfico físico y digital pertinente a los programas de postgrado	X
18. Gestión Interna de la Calidad	Adecuación de instancias técnicas, plataforma informática y talento humano para proceso de aseguramiento de la calidad de los postgrados	X
19. Bienestar Universitario	Adecuación de condiciones y ambientes apropiados para el bienestar d	X
20. Igualdad de oportunidades	Articulación de procesos inclusivos en los diferentes postgrados	X

Fuente: Elaboración propia

Para el eje docencia, las categorías definidas están asociadas al ámbito profesional del docente universitario como mediador de aprendizajes de postgrado (planificación, ejecución, titularidad y formación del profesorado) y como participante o usuario de dichos estudios (planificación estudiante, ejecución estudiantes y titulación grado). En ese sentido, se devela un nivel de coincidencia alto ($\geq 90\%$) en aquellos descriptores vinculados directamente a la planificación curricular de postgrado.

De acuerdo con los testimonios de los informantes clave es posible observar que existe vinculación entre la planificación curricular del postgrado y la planificación nacional en ciencia, tecnología e innovación considerando el plan nacional de desarrollo del país. Esto, a su vez, implica la coherencia interna entre los programas de postgrado que se ofertan según áreas disciplinares por facultades o escuelas y grupos de investigación.

No obstante, según el nivel de coincidencia en las respuestas ($\geq 50\%$), la oferta académica de formación permanente por áreas de conocimiento debería ser más diversa para fortalecer la planta profesoral de postgrado y garantizar la congruencia entre las competencias profesionales demandadas en este nivel y los criterios de permanencia y culminación establecidos, según las características del diseño curricular de los programas que a este nivel se ofertan.

Los resultados permiten evidenciar el compromiso que tienen las instituciones universitarias de ser centros productores de conocimiento para transformar la realidad, a través de la formación profesional desde la ciencia, la tecnología y la innovación. A tales efectos, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador (2017) destaca que la calidad de vida y progreso del país está vinculada a la cobertura, calidad y pertinencia de la formación superior que brinda a sus ciudadanos y a la inversión que en esta área el Estado realice. Complementariamente, el CACES-2019, al detallar el cumplimiento de estándares mínimos de la oferta educativa para un adecuado desempeño laboral de los egresados, subraya que “la docencia se enmarca en un modelo educativo-pedagógico y en una gestión académica en permanente actualización, orientada por la pertinencia” (p.32).

En cuanto al segundo eje la investigación, se aprecia un significativo nivel de coincidencias ($\geq 90\%$) al evaluar positivamente el impacto de la investigación de los estudios de postgrado en el país. Fundamentalmente, en cuanto a la coherencia interna entre dominios disciplinares de cada programa, la vinculación entre proyectos de investigación y políticas públicas de innovación social y la formalización de líneas y redes de investigación. De esta apreciación queda exceptuada la difusión y divulgación de conocimiento científico, por cuanto el nivel de coincidencias de respuestas ($\leq 50\%$) de los entrevistados devela cierta invisibilización de la producción científica.

Esto hace inferir debilidades sustanciales en el cumplimiento de la misión del profesorado en cuanto a su rol como miembro de una comunidad científica, dado que es evidente que la producción de conocimiento precisa de su difusión y divulgación, en el entendido de que ella se potencia cuando se comparte, a través de medios representativos de comunicación científica. Coadyuvando, de esta manera, a la democratización del conocimiento y a un mejor posicionamiento y visibilidad de la producción científica y tecnológica. En consecuencia, la difusión y divulgación

del conocimiento científico, es una responsabilidad con la que las instituciones universitarias están indiscutiblemente comprometidas.

Según el CACES-2019, los estándares evaluativos del eje Investigación “están dirigidos a analizar la planificación y ejecución de la producción académica y científica, así como los resultados reflejados en la publicación de libros, de artículos en revistas indizadas en bases de datos y diversas obras de relevancia” (p.11). A este respecto, la pertinencia científica emerge como una de sus propiedades sustantivas, habida cuenta de que un currículo universitario científicamente pertinente, sobre todo en postgrado, es aquel que favorece la promoción y estímulo permanente al profesorado, no sólo para hacer investigación en sus respectivos campos de conocimiento, sino para generar, transferir, difundir y divulgar su producción con el fin de incrementar la actividad científica y el reconocimiento de las instituciones de las que él forma parte.

En consecuencia, queda evidenciada la importancia de incorporar en el hacer universitario, mecanismos y herramientas para el mejoramiento y aseguramiento de la calidad de las instituciones, de las carreras y los programas de posgrado. De tal modo que las instituciones universitarias den garantías a la sociedad del cumplimiento de estándares mínimos de la oferta educativa, de un adecuado desempeño laboral de los egresados y rindan cuenta pública acerca de su quehacer (Espinoza y González, 2013).

En atención a los testimonios de los entrevistados, respecto al eje vinculación con la sociedad, las distintas relaciones que se dan entre los diferentes programas de postgrado y la sociedad, se hacen cada vez más estratégicas. Esto debido al decisivo rol que las instituciones universitarias tienen en la formación profesional y en la producción, transferencia, difusión y divulgación de conocimiento pertinente para el desarrollo de los territorios.

Fundamentalmente esta vinculación entre las instituciones de educación superior y la sociedad se ha expresado en la pertinencia social del conocimiento. Vinculación que es parte de la historia misma de las instituciones universitarias, puesto que es difícil concebir a estas organizaciones aisladas totalmente del contexto social. Esta relación implica en su esencia nuevos desafíos que tienen que ver, entre otros, con el fortalecimiento de la responsabilidad social universitaria, a través de un conocimiento pertinente.

Desde estas consideraciones se aprecia que en esta dinámica relacional las instituciones de educación superior constituyen escenarios naturales, no sólo para producir conocimientos sino para crear espacios de interacción y participación de diferentes actores sociales. Además, construir confianza y credibilidad institucional para la valorización de las potencialidades del país, de la formación universitaria y de los profesionales, como factores de desarrollo territorial. Son las acciones que pueden evidenciar esta dinámica, entre muchas se tienen: las relaciones con el sector público y privado, participación comunitaria, apoyo al desarrollo de entornos regionales.

De modo que, la pertinencia social del postgrado estaría dada por las respuestas de sus actividades a las necesidades del desarrollo económico, social, cultural y científico-tecnológico del país, a partir de la integración de la universidad y las entidades productivas y de servicios, que demandan la formación de los cuadros científicos, profesionales y técnicos para responder con experticia a problemáticas insertas en las políticas y programas de desarrollo (Espinoza y González, 2011; Harvey, 2002; Jarvis, 2014; Lemaitre, 2007).

En atención a lo expuesto, se devela como resultado del proceso indagatorio, con base en los niveles de coincidencia de respuestas de los informantes clave, que el aseguramiento de la calidad de los programas de posgrado en las instituciones universitarias de Ecuador, desde la categoría planificación de la vinculación con la

sociedad es catalogada en un nivel de coincidencia media ($\geq 50\%$), en el entendido de que algunos refieren que esta planificación es consensuada, mientras que otros indican que este proceso es sólo declarativo en los planes y programas. Esto demandaría la articulación entre los procesos medulares universitarios (docencia-investigación-vinculación social), a través del diseño y gestión de programas y proyectos académicos con impacto social. Descriptores estos, que como resultado del proceso analítico desde la representación simbólica de los informantes clave son catalogados, en un nivel de coincidencia alta ($\geq 90\%$) como la posibilidad más cercana para alcanzar la vinculación de la institución universitaria y la sociedad.

Tal como se ha venido sosteniendo asegurar la calidad de la educación superior, implica asumir como objetivo prioritario de las funciones sustantivas concebir a la educación universitaria como un derecho y un bien público social (CACES, 2019). De modo que, el aseguramiento de la calidad formativa, como política pública en este nivel educativo demanda indiscutiblemente la interacción entre Estado, sociedad civil y agentes privados, en una clara relación de interdependencia de recursos (Adam & Kriesi, 2007; Peterson, 2003).

Al responder los informantes clave preguntas referidas al eje condiciones institucionales, se pudo determinar un nivel de coincidencia alto en todos los descriptores de las características del eje condiciones institucionales. En razón a ello, se puede afirmar que a lo interno de los programas de postgrados de las IES analizadas se da una dinámica institucional para tratar de mantener la vigencia de ellos enfatizando su esencia los valores y sustentabilidad. En ese sentido se realizan esfuerzo para mantener las condiciones óptimas para su funcionamiento.

Lo expresado viabiliza la pertinencia institucional como propiedad esencial a considerar en los procesos de autoevaluación. En ese sentido, es necesario fortalecer los procesos de planificación estratégica institucional con un repensar de la misión de cada una de las funciones sustantivas de las IES. Ello requiere estar consciente

del grado de responsabilidad de todos los sectores involucrados para detectar y reconocer las fallas, debilidades y problemas a resolver

7. Conclusiones

La calidad académica en programas de posgrado de universidades ecuatorianas está íntimamente relacionada con el desarrollo de políticas públicas efectivas y una gestión estratégica del capital intelectual. Los procesos de evaluación de la educación superior impulsados por el CACES han tenido un impacto significativo en estos aspectos. En ese sentido, las políticas públicas determinan el marco normativo y estratégico que guía las acciones de mejora continua en las instituciones académicas. El establecimiento de estándares y procesos de evaluación externos fomenta la autorregulación y la adopción de enfoques sistemáticos para el aseguramiento interno de la calidad. Así, la evaluación se convierte en un motor de cambio institucional.

No obstante, autores como Aguerrondo (2019) advierte sobre los riesgos de aplicar políticas rígidas que no consideren las particularidades y dinámicas internas de cada institución. Es clave que exista coherencia entre los objetivos gubernamentales y las estrategias internas para gestionar el capital intelectual. De lo contrario, pueden generarse brechas que dificulten la implementación efectiva. En ese sentido, los hallazgos recalcan la importancia de políticas que promuevan inversiones en el desarrollo del capital humano, de manera de establecer incentivos adecuados para potenciar este capital intelectual.

Por otro lado, el perfeccionamiento continuo de las políticas públicas debe nutrirse de la retroalimentación de las instituciones académicas. Ellas pueden proveer información sobre sus necesidades y capacidades actuales. Así se logra un ciclo virtuoso entre políticas públicas y gestión estratégica del conocimiento. En el contexto ecuatoriano, las evaluaciones del CACES han fomentado mejoras en la calidad de los posgrados, a pesar de la limitada inversión en capital humano y la

falta de incentivos. Esto evidencia la necesidad de reconfigurar políticas y fortalecer la gestión institucional.

Así, la calidad de los posgrados también depende de una visión compartida entre gobierno y universidades. Y desde esta sinergia resignificar las políticas públicas con el reconocimiento del aporte del capital intelectual. En razón a esto, deben brindar apoyo estratégico para potenciar las capacidades internas de gestión. Por lo tanto, es clave consolidar una cultura de la evaluación y el mejoramiento continuo, con políticas públicas que incentiven estos procesos, dentro de un marco de autonomía responsable

La calidad de los posgrados depende de múltiples factores. Por ello, se requiere un enfoque sistémico, con retroalimentación virtuosa entre política pública y gestión institucional. De esta manera, se podrá aprovechar el capital intelectual para responder a las demandas sociales y del entorno. Definitivamente, el fortalecimiento del capital intelectual será la clave para que las universidades respondan a los desafíos futuros y el desarrollo sostenible del país.

Por último, resulta importante puntualizar recomendaciones para que se cristalice una interconexión entre políticas públicas de la educación superior y la gestión del capital intelectual para una mejora de la calidad académica de los programas de posgrado. Así, se tienen que se debe:

- Flexibilizar las políticas públicas para adaptarse a necesidades específicas de cada institución.
- Destinar mayor inversión para el desarrollo del capital humano.
- Establecer incentivos para la gestión del conocimiento y la innovación.
- Promover alianzas entre universidades para compartir buenas prácticas.
- Fortalecer procesos internos de autoevaluación y mejora continua.
- Implementar sistemas de información para monitorear la calidad.

En definitiva, el camino hacia la excelencia es continuo, sin embargo, con políticas adecuadas y una gestión estratégica del capital intelectual, se podrá seguir avanzando en la calidad de los posgrados en Ecuador.

8. Bibliografía

- Aboslaiman, L. (2023). Algunas reflexiones sobre racionalidad, espacio público y democracia deliberativa. *Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas*, 13(1), 3-16.
<https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/perspectivas/article/view/73>.
- Aguerrondo, I. (2019). Desarrollo del conocimiento y fortalecimiento de capacidades. UNESCO.
- Aguilar, L. (2003). Estudio introductorio En L. F. Aguilar (Ed.), *La Hechura de las Políticas*, Colección antología de política pública. México. Grupo Editorial Miguel Angel Porrua.
- Ángulo, K., Montaña, J., Montaña, V., & Moreno, M. (2021). Educación superior tendencias y políticas estatales de Ecuador. *Polo del conocimiento* (6), 648-655. doi:10.23857/pc.v6i8.2967
- Aneybe, A. (2017). An Overview of Approaches to the Study of Public Policy. *International Journal of Political Science (IJPS)*, 4(1), 08-17.
doi::http://dx.doi.org/10.20431/2454
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449 de 20-oct.-2008. República del Ecuador.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (2010). Ley orgánica de educación superior (LOES). Registro Oficial Suplemento 298, 12 de octubre, Quito: Asamblea Nacional del Ecuador. República del Ecuador.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (2018). Ley orgánica reformatoria a ley orgánica de educación Superior. Registro Oficial Suplemento Año II- N. 297, 2 de agosto. Asamblea Nacional. Quito. República del Ecuador. irnbaum,

- Becerra, F., Andrade, A., & Díaz, L. (2019). Sistema de gestión de la calidad para el proceso de investigación: Universidad de Otavalo, Ecuador. *Actualidades Investigativas en Educación*, 19(1), 1-32. doi:10.15517/aie.v19i1.35235
- Bedoya, C., Murillo, G., & Hernán, C. (2021). Gestión universitaria en tiempos de pandemia por COVID-19: análisis del sector de la educación superior en Colombia. *Estudios Gerenciales*, 37(159), 251-264. doi:<https://doi.org/10.18046/j.estger.2021.159.4409>
- Bonifaz, Edison y Barba, Edison. (2019). La calidad de la educación Universitaria: una visión desde El direccionamiento y la gestión Estratégica. *Revista Boletín Redipe*. No. 8 (3). Pp. 106 - 116 -Marzo. USA. Educational Research. McMillan.
- Bontis, N. (1998). Intellectual Capital: An exploratory study that develops measures and models, *Management Decision*, Vol. 36 Núm.2.
- Brooking, A. (1997). El Capital Intelectual. Paidós. Buenos Aires Barcelona.
- Bueno E y Azua S. (1998). Gestión del Capital Intelectual: Modelo Intelect Eurofoum. Prentice Hall. Madrid España.
- Bueno, E (2003). Enfoques principales y tendencias en dirección del conocimiento, Ediciones la Coria, Trujillo, Cáceres
- Cabrera, N. (2018). Más allá de la acreditación: gestión interna de la calidad. Una perspectiva institucional. En CINDA (Ed.), Seminario internacional de CINDA "Educación Superior para el Siglo XXI: Diversidad, Calidad y Mejoramiento". Santiago de Chile 8 y 9 de enero.
- CACES. (2019). Modelo de evaluación institucional de Universidades y Escuelas Politécnicas. Quito: Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Obtenido de https://www.caces.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/12/3.-Modelo_Eval_UEP_2019_compressed.pdf
- CIC. (2003). Modelo de Medición y Gestión del Capital Intelectual: Modelo Intellectus. [documento de trabajo, CIC, Madrid].
- CINDA (2022). Políticas Públicas en Educación Superior. <https://www.cinda.cl/>

- Cisneros, M., Vela, J., & Ríos, E. (2020). Capital intelectual, gestión del conocimiento y desempeño en universidades. *Investigación administrativa*, 49(126), 1-20. <https://www.redalyc.org/journal/4560/456063405007/html/>
- Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. (2018). Política de evaluación institucional de universidades y escuelas politécnicas en el marco del sistema de aseguramiento de la calidad de la Educación Superior. [Documento directriz del proceso de evaluación de la calidad en la universidad ecuatorianas, CACES]. https://www.caces.gob.ec/documents/20116/152061/44/4436.afsh/4436_1.0.afsh
- Crespo, A. y Molina, E. (2020). Aseguramiento de la calidad en posgrados ecuatorianos. UPS.
- Crespo, E., Castellanos, J., & Zayas, M. (2017). Un enfoque de calidad para la educación superior. En J. Almuiñas, J. Galarza, & D. Megret, *La gestión de la calidad en las Instituciones de Educación Superior* (págs. 93-106). Guayaquil: Instituto Superior Tecnológico Bolivariano de Tecnología.
- Dragonetti, N. Roos, J; Roos, G; y Edvinsson, L. (2001). *Capital Intelectual*. Paidós. Buenos Aires, Argentina.
- Drucker, P. (1993). *Gerencia para el futuro*. Bogotá: Editorial Norma.
- Dunn, William. (2008). *Public Policy Analysis: An Introduction* (4ta ed.). United State. Prentice Hall.
- Edvinsson, L y Malone, M. (2004). *El Capital Intelectual*. Editorial Norma Bogotá. Colombia
- Edvinsson, L. y Malone, M. (1999). *El Capital Intelectual*. Gestión 2000, Barcelona.
- Espejo, L., López, V., & Karin, K. (2020). Desarrollo Docente y Diseño Curricular En Educación Superior: Una Sinergia Necesaria Para Mejorar La Calidad de La Educación. *Estudios Pedagógicos*, 46(2), 7-23. doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052020000200007>
- Espinoza R (1999). *Naturaleza y Alcance de la Relación Universidad sector Productivo*. Editorial EDILUZ. Maracaibo, Venezuela.

- Espinoza, O. y González, L. (2013). Accreditation in Higher Education in Chile: Results and Consequences. *Quality Assurance in Education*, 21(1). Pp. 20-38.
- Farfán, A., Arias, J., Saltos, V., & Moreira, J. (2020). Análisis de las políticas públicas en el contexto mundial, latinoamericano y ecuatoriano: una visión panorámica. *Revista Cuadernos Latinoamericanos*, 32(57), 85-104. <https://produccioncientificaluz.org/index.php/cuadernos/article/view/37573/41636>.
- Fariás, L (2007). *Gestión del capital intelectual. Balance entre la creación de valor y la extracción de valor*. México Mc Graw Hill:
- Fontaine, G., & Subirats, J. (2015). *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos Editorial.
- Fontalvo, T., & De La Hoz, E. (2018). Diseño e Implementación de un Sistema de Gestión de la Calidad ISO 9001:2015 en una universidad colombiana. *Formación universitaria*, 11(1), 35-44. doi:<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-50062018000100035>
- Fraser, N. (1997). Pensando de nuevo la Esfera Pública. Una contribución a la crítica de las democracias existentes. En U. d. I. Andes (Ed.), *Justitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición postsocialista*. Pp. 93 - 133. Colombia. Siglo de Hombres Editores.
- Gonzalo, I. (2009). Impactos del aseguramiento de la calidad y acreditación de la Educación Superior. *Calidad de la Educación* (31), 192-209.
- Guevara, G., Verdesoto, A., & Castro, N. (2020). Metodologías de investigación educativa (descriptivas, experimentales, participativas y de investigación - acción. *Recimundo*, 4(3), 163 - 173. [https://doi.org/10.26820/recimundo/4.\(3\).julio.2020.163-173](https://doi.org/10.26820/recimundo/4.(3).julio.2020.163-173).
- Habermas, J. (1982). *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. Madrid: Editorial Gustavo Gili, S. A.
- Iacoviello, G., Bruno, E., & Cappiello, A. (2019). A theoretical framework for managing intellectual capital in higher education. *Journal of Educational Management*, 33(5), 919-938. doi: <https://doi.org/10.1108/IJEM-02-2018-0080>

- Jarvis, D. (2014). Regulating higher education: Quality assurance and neo-liberal managerialism in higher education. A critical introduction. *Policy & Society*, 33(3), 155- 166.
- Lemaitre, M. (2007). Aseguramiento de la Calidad: Impacto y Proyecciones. Paper presentado en el Consejo Centroamericano de Acreditación, 15 noviembre, Costa Rica.
- Malagón, L., Rodríguez, L., & Machado, D. (2019). Políticas Públicas Educativas y aseguramiento de la calidad en la Educación Superior. *Revista Historia de La Educación Latinoamericana*, 21(32), 273-290. doi:<https://doi.org/10.19053/01227238.4999>
- Martínez, F. (2018). Reflexiones sobre las políticas educativas. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XLVIII (2), 71-96. Obtenido de <https://www.redalyc.org/journal/270/27057946004/html/>
- Martínez, L. (2017). Medición y Gestión del Capital Intelectual de las Instituciones de Educación Superior (IES) de las Fuerzas Armadas de Colombia. [Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid]. https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/681743/martinez_moreno_luis_gerardo.pdf?sequence=1
- Mattos, I., Montes, C., & Loria, G. (2021). Democracia deliberativa como instrumento de políticas públicas ambientales sob a ótica de teoria crítica de Habermas. *Revista Húmus*, 11(34), 68-92. <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/revistahumus/article/view/16980>.
- Mayring, Phikip. (2000). Qualitative content analysis. *Forum qualitative social research*, 1(2) Recuperado Octubre 10, 2002, de la World Wide Web: <http://qualitative-research.net/fqs/fqs-e/2-00inhalt-e.htm>.
- Moreno, A., Jumbo, J., & Jiménez, E. (2023). Políticas públicas de acceso, financiamiento y gestión de la calidad en la educación superior del Ecuador. *Ciencia Digital*, 7(1), 74-96. doi:<https://doi.org/10.33262/cienciadigital.v7i1.2439>
- Nevado D, López V. (2002). El Capital Intelectual, valoración y medición. España: Editorial Prentice Hall.

- Nonaka, I. y Takeuchi, H. (1995). *La Organización Creadora de Conocimiento: Cómo las compañías japonesas crean la dinámica de la innovación*. Oxford University Press. México.
- Organización de la Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2021). *The Tracker: Cultura y políticas públicas*, número 5. París, UNESCO. Paris: UNESCO. Obtenido de <https://es.unesco.org/news/tracker-cultura-y-politicas-publicas-numero-5>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (1998). *Conferencia Mundial sobre Educación Superior: La Educación Superior en el Siglo XXI*. Paris -Francia. www.unesco.org/es/wche2009/
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2005). *Informe de seguimiento de Educación para todos en el mundo*. <https://web.oas.org/childhood/ES/Lists/Recursos%20%20Bibliografia/Attachments/91/102.pdf>. Fecha de consulta: 10/09/2020.
- Ortega, C., & Guerrero, C. (2021). La política pública de Educación Superior en el Ecuador: Un ejercicio contextualizado de análisis crítico. *Revista Scientific*, 6(20), 19-40. doi:<https://doi.org/10.29394/Scientific.issn.2542-2987.2021.6.20.1.19-40>
- Ospina, S. (2019). *La evaluación universitaria en Ecuador*. CEAACES.
- Pelegri n, N.; Ruiz, M. y Véliz, V. (2016). *Cooperación universitaria para el desarrollo en la Universidad Técnica de Manabí*. Ecuador. Impactos y resultados 2014-2015.
- Pennings, P., Keman, H. y Kleinnijenhuis, J.. (2006). *Doing Research in Political Science* (Second ed.). London: SA GE Publications.
- Pérez, J. (2020). *Capital intelectual y posgrados en Ecuador*. Redalyc.
- Pérez, J., Moreno, R., & Covarrubias, O. (2022). *Propuesta metodológica para la evaluación de la calidad académica de las instituciones públicas de educación superior en México, en un contexto de políticas públicas eficientistas*.

- Espacios Públicos, 19(46), 1-23. Obtenido de <https://espaciospublicos.uaemex.mx/article/view/19285>
- Peterson, J. (2003). Policy Networks Political Science Series. Serie de ciencias políticas de IHS: 2003. Núm. 90.
- Pimienta, J. (2020). Políticas públicas para la educación superior. UNESCO.
- Poquioma, M., Saldaña, K., Barrenechea, H., & Prado, P. (2021). Gestión de la calidad en la educación superior: una revisión sistemática. *IGOBERNANZA*, 4(16), 334-356. doi:<https://doi.org/10.47865/igob.vol4.2021.1>
- Quinatoa, E. (2019). Análisis de la política de acceso a la educación superior pública en el Ecuador, periodo 2012 - 2017. [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar]. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7203/1/T3110-MGD-Quinatoa-Analisis.pdf>
- Quintero, Gustavo. (2011). Metodología para la actuación preventiva de la Procuraduría General de la Nación en las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas. Colombia.
- Quiñonez, H. (2023). Calidad institucional de pregrado en las instituciones de educación superior de la república de Ecuador. [Tesis doctoral, Universidad del Zulia].
- Rajadell, J. y Sepúlveda, J. (2018). Dimensiones de la calidad educativa. RIED.
- Ramírez, R. y Minteguiaga, A. (2021). Resultados del modelo de evaluación del CACES. REDU.
- Rotondi, G. (2021). Políticas públicas educativas: intervenciones desde el trabajo social. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba. Obtenido de https://sociales.unc.edu.ar/sites/default/files/Rotondi%20et.al_.%20Políticas%20Públicas%20Educativas.pdf
- Salazar, C. (2019). Políticas públicas. Puebla, México: Konra Adenauer Stiftung.
- Santana, C., & Santana, J. (2022). Nuevo enfoque de calidad en el modelo de evaluación externa de universidades ecuatorianas-2019. *Areté*, 8(15), 11 - 34. doi:<https://doi.org/10.55560/ARETE.2022.15.8.1>

- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2017). Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una Vida. Quito. República del Ecuador.
- SENESCYT. (2020). de los principales indicadores de educación superior, ciencia, tecnología e innovación. Boletín anual, Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, Quito, Ecuador.
- Sotelo, J., Sosa, M., & Carreón, E. (2020). Validación del instrumento de evaluación de desempeño de un sistema de gestión de calidad en una institución de educación superior. RIDE. Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo, 10(20), 1-36. doi: <https://doi.org/10.23913/ride.v10i20.653>
- Sullivan, P. (2001). Rentabilizar el Capital Intelectual: Técnicas para Optimizar el Valor de la Innovación. Barcelona: Paidós Ibérica, S.A.
- Sveiby, K. (1997) Hacia una economía del conocimiento. España: Editorial Gesbiblo.
- Toscanini, M., Aguilar, A., & García, R. (2016). Diagnóstico de las políticas públicas de la educación superior en el Ecuador. Revista Cubana de Educación Superior, 35(3), 161-178.
- Velázquez, Raúl. (2009). Hacia una nueva definición del concepto de política pública. Desafíos 20. Pp. 149-187.
- Véliz, Vicente. (2018). Calidad en la Educación Superior. Caso Ecuador Atenas, vol. 1, núm. 41, 2018. Universidad de Matanzas Camilo Cienfuegos, Cuba. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=478055151011..>
- Viennet, R., & Pont, B. (2017). Education policy implementation. A literature review and proposed framework. [Education Working Papers,OECD París].
- Yurén, María. (1996). La filosofía de la educación en México: principios, fines y valores. Revista interuniversitaria de formación del profesorado. N° 25. México. Editorial Trillas.

Gestión de riesgos y toma de decisiones: Una mirada desde las políticas públicas que apoyan a las pequeñas y medianas empresas en Ecuador

Clarkent Rubén Mackay Castro¹

1. Introducción

El desarrollo económico y social del país depende, en todo momento, del éxito del sector productivo. El tener empresas activas y competitivas, permitirá competir de una manera eficiente en el mundo globalizado de hoy, asegurar fuentes de trabajo permanentes a los ecuatorianos, ayudar a salir de la pobreza, disminuir la migración y evitar la desintegración de la familia ecuatoriana y de la sociedad en general, más aún en situaciones pandémicas por las cuales atraviesa el mundo en los actuales momentos.

Es evidente que el desarrollo del país debe sustentarse en la estabilidad y la permanencia de las empresas activas que operan como negocios en marcha y que se encuentran actualmente amenazadas por la incertidumbre reinante, la cual cobra fuerza a partir de situaciones sanitarias y de salud que afectan la bioseguridad de los seres humanos y la continuidad de las empresas en los diferentes sectores de actividad económica en el mundo cuyo protagonista central. Las empresas representan el motor del desarrollo, producen bienes y servicios, ofrece empleos y cumple con el pago de impuestos para el fisco nacional. Por ello, se requiere que estas sean administradas técnicamente, con eficiencia y eficacia, bajo un enfoque de previsión de riesgos, en un entorno de inestabilidad permanente como el ecuatoriano.

En Ecuador existen destinos turísticos (amenazados por la situación de pandemia mundial, ahora por la situación social). Desde estos espacios, se desarrolla

¹ Doctor en Ciencias Sociales mención Gerencia. Universidad del Zulia - Venezuela. Correo. rubenmackay@hotmail.es, ORCID. <https://orcid.org/0000-0002-2657-2168>

gran parte del comercio exterior, con un sector empresarial dinámico que aglutina empresas de distintos sectores y tamaños. Las empresas concentran sus actividades en producción, comercialización y servicios, por ello, la importancia de estudiar los riesgos empresariales en las pymes ecuatorianas, representando la la gestión de riesgos y la toma de decisiones en pequeñas y medianas empresas de Ecuador.

En la investigación se establecieron aspectos esenciales sobre la gestión de riesgos, sus procesos y tipologías, complementando con el proceso decisorio y la forma como este se lleva a cabo en las empresas estudiadas, sean estas pequeñas o medianas en Ecuador ha atravesado por la peor crisis de su historia, con una drástica disminución de la producción interna por lo que el presupuesto del Estado se sustenta en el precio del petróleo y en las remesas de los inmigrantes, ingresos no sustentables en el tiempo, lo que implica que, en caso de falta de estos ingresos el presupuesto queda desfinanciado, y reaparecerían los indeseables paquetazos con la subida de impuestos y precios de los combustibles, haciendo más difícil el entorno de las empresas y empobreciendo al pueblo, por lo que el Estado debe privilegiar el desarrollo del sector productivo, especialmente el de la mediana y pequeña empresa, creando las condiciones para la inversión productiva y fortaleciendo el segmento de la clase media de la sociedad que, en los países desarrollados, son las que mantienen activo el aparato productivo, incentivando el consumo interno, a fin de asegurar el pleno empleo de los factores de la producción a nivel nacional, para poder cumplir con los postulados de desarrollo del país: de educación, salud y seguridad integral.

La gestión de riesgos y la toma de decisiones en políticas públicas destinadas a apoyar a las pequeñas y medianas empresas (PYMES) son elementos fundamentales para promover un entorno empresarial saludable, impulsar la innovación y contribuir al crecimiento económico sostenible. Las PYMES desempeñan un papel crucial en la generación de empleo, el fomento de la competitividad y la diversificación de la economía, por lo que es imperativo diseñar

políticas que mitiguen los riesgos a los que se enfrentan y faciliten su desarrollo y crecimiento.

Las pequeñas y medianas empresas son organizaciones que mayor aportan impuestos al estado ecuatoriano, contribuciones y tasas que se pagan a los municipios de cantones del país, con la finalidad de mejorar el bienestar social. En esta investigación se considera la importancia de la gestión de riesgos en el contexto de las PYMEs, así como la relevancia de la toma de decisiones informadas en la formulación e implementación de políticas públicas efectivas. Se abordarán también los desafíos y oportunidades que enfrentan las PYMEs en el actual panorama empresarial, así como la necesidad de políticas proactivas y estratégicas para respaldar su éxito y resiliencia.

La gestión de riesgos en las PYMEs implica identificar, evaluar y gestionar los riesgos potenciales que podrían afectar su capacidad para operar de manera efectiva y alcanzar sus objetivos empresariales. Estos riesgos pueden incluir aspectos financieros, operativos, legales, tecnológicos y de mercado, entre otros. Una gestión adecuada de riesgos permite a las PYMEs anticipar posibles desafíos, tomar medidas preventivas y responder de manera efectiva a situaciones adversas.

Por otro lado, la toma de decisiones en políticas públicas dirigidas a las PYMEs requiere un enfoque estratégico y colaborativo que involucre a diferentes actores, como gobiernos, sector empresarial, academia y sociedad civil. Estas decisiones deben basarse en datos y análisis sólidos, considerando las necesidades específicas de las PYMEs, sus capacidades y limitaciones, así como el entorno económico y regulatorio en el que operan.

En este contexto, esta exploración sobre la gestión de riesgos y la toma de decisiones en políticas públicas busca proporcionar una visión integral de los desafíos y oportunidades que enfrentan las PYMEs, así como destacar la importancia

de políticas proactivas y bien fundamentadas para fortalecer su contribución al desarrollo económico y social.

2. Planteamiento del problema

La presencia del síndrome respiratorio agudo severo SRAS-CoV-2 denominado coronavirus de tipo 2 que causa la enfermedad COVID-19, generó un efecto voraz en las economías y sociedades a nivel mundial, sumando situaciones de riesgos biológicos a nuestra realidad. A estas situaciones, se debe hacer frente, sin disponer para ello de algún plan o manual previsto anticipadamente. Se incrementan así, desafíos en el mundo entero, favoreciendo una lucha entre un enemigo invisible que retrasa el resurgimiento de las naciones del mundo, impacta el proteccionismo y revoca acuerdos comerciales e internacionales entre organizaciones y países.

Así, se está en presencia de un retraso en procesos y transformaciones que acontecen en el contexto en el que se desenvuelven las organizaciones, donde una nueva regularidad se impone con nuevas estrategias y acciones que deben surgir para permanecer activos en mercados y no perecer en el proceso. Ante estos escenarios, la tecnología juega un papel preponderante, al apropiarse la virtualidad de todos los acontecimientos que en adelante se suscitan y desenvuelven desde los principales escenarios organizacionales e institucionales.

Desde una visión conservadora, plantea Castells (1998), cambios fundamentales, relativos a la revolución tecnológica; la reorganización profunda de los sistemas socioeconómicos; y la evolución de las organizaciones verticales a las organizaciones en red; aspectos que han revolucionado el mundo de los negocios, y como parte de él, las organizaciones que se someten a procesos globales. Asumiendo estos planteamientos, se percibe la vigencia de sus ideas, las cuales se potencian con la conectividad requerida como parte de esta revolución, que no solo exige lo tecnológico, sino también lo comunicacional.

Se avanza en la construcción de nuevas sociedades, destacadas por fuertes exigencias y con volúmenes informativas que la hacen sustancialmente diferente a la sociedad industrial acostumbrada del capitalismo; sociedades competitivas, más democráticas, menos centralizadas, menos estables, más dispuestas a orientarse a las necesidades propios, que apuestan a evitar el deterioro ambiental (Gil, 2006); sociedades que exigen altos niveles de desempeño, desarrollo y evolución, que buscan respuestas a cambios continuos y acelerados si quieren avanzar en contextos rigurosos y dinámicos.

Trascienden evidentes las reorientaciones a nivel de políticas, objetivos y estrategias de desarrollo a nivel mundial, regional y local. Nuevos lineamientos exigen la adaptación de los sistemas organizacionales a las realidades mundiales, marcadas por nuevas formas, preceptos y modelos de gestión, que toman como base elementos tradicionales, pero que, combinados con la modernidad y complejidad de escenarios mundiales, se encontraba amenazadas por un virus que genera contagios masivos y muertes inmediatas, no solo a nivel humano, sino también afecto la rentabilidad de las organizaciones. Ahora nos encontramos con la inseguridad social que afecta a las pymes del Ecuador, las extorsiones, secuestros, muerte a empresarios, por grupos delictivos que afecta a la salud financiera y económica de las empresas.

En lo que respecta a América Latina, en los últimos años, la economía de la región se ha debilitado producto de la desaceleración del comercio mundial, lo que propicia mayores riesgos para la región (Aon, 2019), a esto se suman, nuevos desafíos y nuevos modelos de gestión, políticas y formas de hacer negocio en las realidades latinoamericanas, impactando en cada uno de los países que forman parte de ella.

A pesar de esta situación, el Ecuador ha trabajado por potenciar su economía, consolidando planes nacionales en los que se precisan los objetivos nacionales de

desarrollo por parte del gobierno en tres ejes centrales: 1) Derechos para Todos Durante Toda la Vida, 2) Economía al Servicio de la Sociedad y 3) Más sociedad, mejor Estado. Cada uno de estos ejes con objetivos puntuales orientados a garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas, afirmar la interculturalidad y plurinacionalidad, revalorizando las identidades diversas y garantizar los derechos de la naturaleza para las actuales y futuras generaciones; también se incluye la consolidación de la sostenibilidad del sistema económico social y solidario, y afianzar la dolarización, impulsando la productividad y competitividad para el crecimiento económico sostenible de manera redistributiva y solidaria para desarrollar las capacidades productivas y del entorno, para lograr la soberanía alimentaria y el Buen Vivir rural, sin perder de vista el incentivo de una sociedad participativa. Con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía, la transparencia y la corresponsabilidad para una nueva ética social y la garantía de la soberanía y la paz para posicionar estratégicamente el país en la región y el mundo (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Senplades, 2017).

Según la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - Senplades (2017), la reducción de los actuales riesgos, preparación, respuesta y manejo de desastres, constituyen elementos fundamentales para la construcción de territorios seguros, incluidos los efectos del cambio climático, considerado como amenazas. Sobre estos planteamientos, se deben tomar acciones y medidas de manera que, desde los gobiernos, se tomen acciones de mitigación de eventos imprevistos.

Conectando a lo anterior, desde la perspectiva de los riesgos como eventos imprevistos que se presentan en cualquier contexto y momento, la Constitución de Ecuador (2008), en su sección novena, precisa elementos centrales de la gestión del riesgo, estableciendo que el Estado protegerá personas, colectividades y la naturaleza misma frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico, la idea es, mediante la prevención ante el riesgo, minimizar la condición de vulnerabilidad

También En el Art. 389 de la Constitución del Ecuador (2008), plantea que el Estado deberá: a) Identificar los riesgos existentes y potenciales, internos y externos que afecten al territorio ecuatoriano; b) generar, democratizar el acceso y difundir información suficiente y oportuna para gestionar adecuadamente el riesgo; c) asegurar que todas las instituciones públicas y privadas incorporen obligatoriamente, y en forma transversal, la gestión de riesgo en su planificación y gestión; d) fortalecer en la ciudadanía y en las entidades públicas y privadas capacidades para identificar los riesgos inherentes a sus respectivos ámbitos de acción, informar sobre ellos, e incorporar acciones tendientes a reducirlos; e) articular las instituciones para que coordinen acciones a fin de prevenir y mitigar los riesgos, así como para enfrentarlos, recuperar y mejorar las condiciones anteriores a la ocurrencia de una emergencia o desastre; f) realizar y coordinar las acciones necesarias para reducir vulnerabilidades y prevenir, mitigar, atender y recuperar eventuales efectos negativos derivados de desastres o emergencias en el territorio nacional; y g) garantizar financiamiento suficiente y oportuno para el funcionamiento del Sistema, y coordinar la cooperación internacional dirigida a la gestión de riesgo.

De igual forma, establece en el artículo 390, que la gestión de los riesgos bajo el principio de descentralización subsidiaria, implicará la responsabilidad directa de instituciones dentro de su ámbito geográfico...En este mismo orden, se decretan leyes como instrumentos normativos que, en sintonía con la constitución se direccionan a la atención y tratamiento de los riesgos, resalta entre ellas, la Ley orgánica del sistema nacional descentralizado de gestión de riesgos, cuyo propósito es definir principios rectores, objetivos, estructura, competencias, instrumentos y principales disposiciones para el funcionamiento del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos establecido en el artículo 389 de la Constitución de la República (Asamblea Nacional, 2008).

Es evidente la articulación de los instrumentos legales definidos, los cuales orientan su accionar a la vinculación de herramientas de gestión integral de riesgos y los sistemas de alerta temprana en la planificación de todos los niveles de gobierno. Y a pesar de que estas disposiciones han sido emitidas en años previos a la pandemia, resguardan la vida humana y la permanencia de las organizaciones en el país. En este sentido, son acordes los planteamientos que desde estos instrumentos legales se suscitan, direccionando el accionar cotidiano a nivel empresarial y social, impuesto por las nuevas condiciones o realidad que actualmente prevalecen.

De estudios realizados, se ha determinado que, en muchos casos, el riesgo a nivel interno en las empresas no es casual, sino causal (Villegas, 1994:21); es decir, causado por una mala gestión. El riesgo empresarial puede maximizarse o minimizarse, en la medida que se administra adecuadamente o no la empresa, y son los administradores los que pueden maximizar o minimizar el riesgo empresarial, de ahí que el autor afirme que no hay malos negocios, sino malos administradores.

Sobre estos planteamientos, es de interés en esta investigación la gestión de riesgos empresariales, la cual ha emergido como un nuevo modelo de administración que supone la oportunidad de reinventar el papel de gestores y directivos, pero sobre todo como una forma de gestión, que se gesta como línea de investigación emergente (Martínez Hernández & Blanco Dopico, 2017).

La gestión de riesgos ha sido incorporada y adoptada por las empresas, dando cabida a la creación de nuevas posiciones o cargos en la estructura organizativa de las empresas, como es el caso del director de riesgos (KPMG, 2017); el surgimiento de una nueva área de servicios en las firmas consultoras de negocios y asociaciones profesionales, Committee of the International Federation of Accountants (IFAC).

Por efecto de la crisis a nivel de las sociedades del mundo (COVID-19) y las que pudieran estar presente en las empresas, han disminuido aún más las plazas de

trabajo, dejando en estado precario a las familias, se ha reducido el tamaño de los mercados y la forma de cómo estos operan; también se han evidenciado cambios importantes en los comportamientos de compras y en la capacidad de consumo de los habitantes; lo anterior por situaciones de incertidumbre causadas por la presencia actualmente de riesgos biológicos y del clima, que ha alterado el comportamiento y accionar de la vida misma, por los efectos de enfermedades, falta de energía eléctrica y los efectos sociales de inseguridad. Ha aumentado la pobreza a escala nacional, se incrementará la migración de los ecuatorianos, se destruirá la familia y se acentuará la desigualdad social producto de la distribución desigual de la riqueza, perjudicando más aún el nivel de vida de los ecuatorianos.

Para afrontar la gestión de riesgos en las empresas, frente a la incertidumbre del futuro, es necesario disponer de metodologías de trabajo que se orienten a un sistema referencial de alerta temprana para la prevención de crisis, sistema o metodología que permita evaluar y determinar oportunamente, las causas y efectos, así como su gestión y recuperación, para obtener óptimos resultados y continuar como empresas activas sustentables. Lo que es particularmente interesante, es la falta de madurez en el desarrollo de herramientas para soportar los riesgos que figuran en la lista de los diez primeros. Faltan marcos y herramientas para los riesgos geopolíticos, la reputación, la viabilidad de la empresa y los factores macroeconómicos y comerciales (Colegio de Administración de North Carolina State Poole, 2018).

Tales situaciones afectan en mayor medida a este tipo de empresa en particular, las llamadas pymes, pues su capacidad de respuestas en muchas circunstancias es limitada, confiando en muchos casos en su experiencia personal y en la intuición que quien dirige, la gestión los riesgos. Varios propietarios de PYMES no reconocen que el riesgo es una parte integral del negocio, y un plan de gestión de los riesgos, bien concebido es imprescindible para que la empresa sobreviva y prospere (Sihem, 2019).

La evolución y la puesta en marcha de un plan de gestión de riesgos, es la única forma segura de contrarrestar con éxito los efectos adversos del riesgo empresarial. Una buena estrategia de gestión de riesgos implica minimizar todos los riesgos posibles que pueden afectar negativamente a una empresa y se ajusta a los niveles de los estándares de gestión de proyectos implementados (Liesivaara & Myyrä, 2017).

A pesar de ello, no todas las empresas lo conciben de esa forma. Por ejemplo, las pymes, a pesar de respalda las actividades empresariales de muchos países del mundo, en particular del Ecuador, por representar un importante motor de desarrollo, en Ecuador, representan una relevancia marcada y notoria. Afirmaciones estas que se respaldan con registros administrativos generados por el Servicio de Rentas Internas (SRI), que plantea que el 99,54% de empresas en Ecuador, se consideran micro, pequeñas y medianas; mientras que, únicamente el 0,46% constituyen grandes empresas. Es evidente como el rol de las pymes en las economías modernas es esencial. Son generadoras de empleo, transitando de pequeñas a medianas y de medianas a grandes, garantizando con esto el futuro empresarial en un país.

El Estado ecuatoriano debe garantizar la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para prevenir las formas de violencia y discriminación, para lo cual se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno la organización y aplicación de estas capacidades. La interposición militar podría ser una solución efectiva para someter el nivel de riesgo que enfrentan las Pymes debido a la inseguridad. La mediación militar es una acción que se ha llevado a cabo desde que inició la presidencia con Daniel Noboa y es claro que ha tenido cambios efectivos para las Pymes.

Desde el año 2023, se produjeron programaciones de racionamientos de energía eléctrica en todo el país, lo que genera incertidumbre en sobre el futuro de

los empleos, la sostenibilidad de las empresas y en el ámbito personal perjudica el desarrollo de actividades diarias como estudios, home office, labores de casa entre otras más, la suspensión de energía eléctrica que afecta esta entre 12 y 14 horas por día, debido a la falta de lluvia en los sectores en que se encuentran ubicado el parque termoeléctrico y no responde a la demanda del país. Se desconoce cuándo será superado el problema energético

3. Objetivos generales y específicos de la investigación

Objetivo general

Analizar la Gestión de riesgos y toma de decisiones desde las políticas públicas que apoyan a las pequeñas y medianas empresas en Ecuador.

Objetivo específico

- Identificar los principales riesgos a los que están expuestas las PYMEs en el Ecuador
- Analizar las políticas públicas existentes dirigidas a las PYMEs en el Ecuador
- Proponer un Modelo de Gestión de riesgos para la toma de decisiones desde las políticas públicas que apoyan a las PYMEs en Ecuador.

4. Justificación y aportes de la investigación

Una de las razones que incidió a la elección del tema es que en el país no existe una cultura de cambio, las empresas, que en su mayoría son familiares, tienen una estructura autocrática y se las administra con filosofía del pasado, pensando que así se puede seguir, sin darse cuenta de que, se vive en un mundo donde lo único permanente es el cambio, y aquel que no lo asuma se quedará en el pasado, y de seguro perderá el tren del desarrollo. En un mundo globalizado y competitivo, donde la empresa que no es competitiva no sobrevivirá. Además de ello, se

atraviesan situaciones complejas y difíciles, donde se deben monitorear de manera precisa los riesgos que se suscitan en el entorno, marcados hoy día por la actual situación pandémica que se vive en el mundo desde inicios del año 2020.

La presente investigación, aportó conocimientos a la gerencia de las pequeñas y medianas empresas ecuatorianas a fin de que sea posible implementar una gestión de riesgos eficaz que les permita crecer, desarrollarse y adaptarse a los constantes cambios del mercado, con la firme convicción que la propuesta derivada de esta tesis doctoral, le ayudará a mantenerse activas en situaciones de alta vulnerabilidad no solo económica, sino también legal, social y ambiental.

Las crisis y las quiebras de las empresas son instituciones del sistema de mercado, no obstante, la mayoría de las herramientas existentes para la dirección de las mismas se han diseñado y creado para situaciones de estabilidad, no existiendo suficientes teorías aplicadas y orientadas hacia la prevención de crisis y gestión de empresas en un entorno de crisis con cambios permanentes y competitivos, como el que actualmente existe, y que estar seguros, van a seguir viviendo las empresas del mundo, en el cual la empresa ecuatoriana no será la excepción.

La metodología más ampliamente aplicada para la gestión de riesgos se describe en fases como: identificación del riesgo; análisis del riesgo, evaluación del riesgo; tratamiento del riesgo; seguimiento y revisión, estando conscientes de la existencia de otras fases como el desarrollo del plan de gestión de riesgos, identificación del riesgo, análisis cualitativo, análisis cuantitativo, plan de mitigación, seguimiento y control (Leopoulos, Kirytopoulos, y Malandrakis, 2006).

En lo que se refiere a la distinción entre análisis cualitativo y cuantitativo, no hay controversia acerca de su uso; ambos enfoques admiten que hay ciertos factores que indican la necesidad o la capacidad de realizar el primero o el segundo. La identificación de riesgos es la primera fase para la gestión de riesgos e implica la determinación de los riesgos que podrían afectar al proyecto durante todo su ciclo

de vida y la documentación de su naturaleza y características. La identificación de los riesgos puede basarse en varias técnicas, como la lluvia de ideas, entrevistas estructuradas, opiniones de expertos, entre otros. Para lograr el cumplimiento de los objetivos del estudio, se acude al empleo de técnicas de investigación modernas a través de aplicación de indicadores de alerta temprana basados en análisis de riesgo, singularmente el diagnóstico del riesgo inherente y residual empresarial.

La investigación se apoyó en el uso de cuestionarios, orientados a la obtención de información de diferentes grupos de interés, ejecutivos de alto nivel de las diferentes áreas de las empresas y grupo de interés, correspondientes a la muestra seleccionada. Adicionalmente, concretó un modelo de alerta temprana para la gestión de los riesgos en pequeñas y medianas empresas de alimentos y bebidas del Ecuador. El modelo despliega elementos centrales que resultaron de la investigación desarrollada, como base para la consolidación posterior de un sistema de información de riesgos para las pymes estudiadas.

La implementación del modelo referencial de alerta temprana para la prevención y gestión de riesgos en las empresas activas será de gran utilidad para la comunidad empresarial, puesto que se permite prevenir riesgos de crisis internas y externas y contribuye a resolver problemas específicos, y a mejorar los sistemas de la organización y sus procedimientos.

Desde el punto de vista social esta investigación fortalece el progreso de las pymes y por ende de la sociedad. Bajo este contexto las empresas podrán disponer de lineamientos para el manejo de la gestión de riesgos, en cuanto a la identificación, análisis, evaluación, tratamiento, seguimiento y revisión. Como investigación proyecta el desarrollo empresarial a nivel regional y en consecuencia genera y potenciará el desarrollo empresarial nacional.

Al mismo tiempo, al tornarse más productivas estas empresas, podrán incrementar los beneficios de sus trabajadores, reduciendo los niveles de

incertidumbre e incrementando beneficios para trabajadores, gerentes, administradores y accionistas, impactado ello en la sociedad en general, quienes recibirán los productos o servicios de manera más limpia, deseable y con menor riesgos derivados de las operaciones habituales, preservando con esto la calidad de vida de los trabajadores y de la sociedad en general.

La investigación estuvo constituida por las pequeñas y medianas empresas de alimentos y bebidas adscritas a la Cámara de la micro, pequeñas y medianas empresas de Ecuador. Se consideró a 30 empresas que conforman a las pequeñas y medianas empresas de alimentos y bebidas de varias ciudades importantes del Ecuador. Los datos empíricos, fueron apoyados en el instrumento recopilados en el año 2024 y su aplicación corresponde al año 2024.

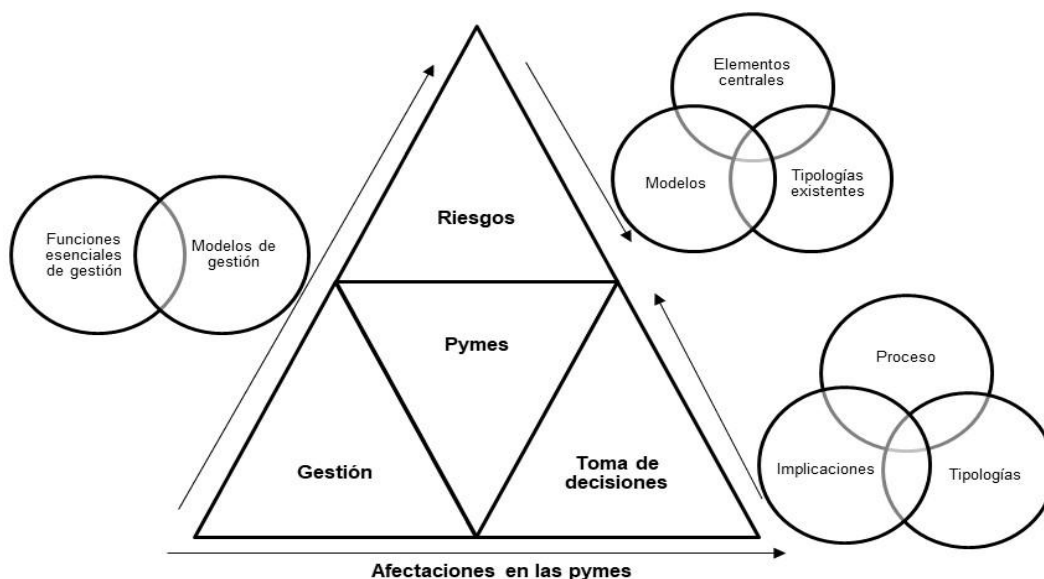
5. Gestión de riesgos: posibilidad de una teoría y conceptualizaciones esenciales

A partir del enfoque del COSO ERM 2017, que es una actualización del programa anterior COSO (2004), el propósito consiste en proporcionar a las empresas un sistema fundamentado en la Auditoría Interna, el cual les facilita el enfoque, el análisis y manejo de los riesgos. la actividad empresarial. gestión de riesgos, permitiendo al negocio tomar las mejores decisiones para su crecimiento y el logro de sus metas y objetivos. Teniendo en cuenta que los riesgos en el mundo empresarial han cambiado, se han modernizado y hay nacidos otros, se hace necesaria la actualización para el año 2017. Como resultado, los métodos tradicionales ya han sido declarados obsoletos o requieren actualización para hacer frente a los nuevos riesgos empresariales.

De acuerdo con (Forni, "Reflexiones metodológicas en el bicentenario. La triangulación en la investigación social: 50 años de una metáfora". Revista Argentina de Ciencia Política 13/14: 255-270, 2010) la triangulación teórica combina perspectivas teóricas en una misma investigación, de manera que cada teoría se

complemente con la otra al realizar análisis de datos y permitan realizar análisis alternativos de la un mismo objeto o fenómeno, en este caso sobre la gestión de riesgo en un contexto particular de análisis como lo son las pymes.

Figura 1. Triangulación teórica de la investigación



Fuente: Elaboración propia

Dentro de este orden de ideas, se obtiene un sistema triangular que permite abreviar la esencia de: 1) Los riesgos, 2) la gestión pública y 3) la Toma de Decisiones, identificando elementos de cada visión para la consolidación de un sistema de alerta temprana de detección y mitigación de riesgos para las pymes estudiadas.

El modelo o sistema propuesto, se estructura como parte final de esta investigación, sin embargo, desde la sabiduría que implica, se asume como un primer acercamiento, asumiendo el calificativo de un modelo naciente que debe ser asumido como aproximación inicial hacia uno con mayor robustez científica y empresarial que responda de manera certera a la realidad encontrada en las pymes.

Por su parte las empresas involucradas en la investigación, el hecho de contextualizar desde una realidad pandémica ofrece nuevos elementos de análisis ante la presencia de modelos de gestión emergentes, que se gestan ante la presencia de problemas biológicos, climático y social de inseguridad, que contrae y exige redefinir modelos de gestión existentes.

La gestión de riesgo es una metodología lógica y sistemática que permite identificar, analizar, evaluar, tratar, monitorear y comunicar la existencia de cualquier tipo de riesgos, asociados a cualquier actividad, proceso o función permitiendo que se minimicen las pérdidas y maximizar las oportunidades de la empresa (Valdiviezo, 2023).

Un sistema de gestión ofrece un sistema interactivo de pasos seguidos lo que proporciona a la empresa un mejor manejo en términos de identificación de riesgos, evitando pérdidas de tiempo y dinero, minimizando los impactos negativos y maximizando los impactos positivos.

En la investigación realizada por Liebenger & Hoyt (2023), nos dice que la gestión del riesgo separa las categorías de riesgo en los llamados silos de riesgo. Esto significa que diferentes tipos de riesgos: mercado, crédito, liquidez y riesgo operacional se manejan por separado. La desventaja de este método es que, debido a la división de los riesgos, cada uno necesita ser manejado individualmente, lo que lleva a ineficiencias en la administración de riesgos, tomando en consideración los siguientes elementos: Riesgos financieros, laborales, de mercado, operativos, estratégicos, desastres naturales, biológicos y sociales

Como dice (Céspedes, 2009) la teoría de la decisión consiste en un tipo de análisis aplicable a diversas áreas como la sociología, la economía, las ciencias en general (especialmente en el método científico) y, por supuesto, la filosofía. Como primera definición habría que señalar que la teoría de la decisión tiene como

finalidad analizar una situación determinada de modo que su resultado sea la acción más racional.

La decisión puede ser en concordancia con Barón (2005) de: 1) Bajo riesgo: se refiere a conocer el riesgo; 2) Bajo incertidumbre: cuando hay riesgo, la incertidumbre es la percepción particular que se tenga del riesgo de una decisión, o de no saber lo que puede ocurrir u ocurra un año dado (en el caso de cultivos: por clima, por precios, etc.), y el productor responde de una manera determinada a ello, según su percepción y capacidad de enfrentar el riesgo.

La incertidumbre representa los casos extremos, mientras que el riesgo es la situación intermedia entre ellos; se le puede definir como la probabilidad de que una variable de interés, como puede ser el rendimiento de un cultivo o el ingreso, caiga por debajo de un valor crítico debido al efecto de un factor aleatorio; el riesgo estima, con base en la distribución de la variable de interés, la probabilidad de que ella tome un valor igual o menor a un valor crítico en un año determinado (Volke-Haller, 1988).

La toma de decisiones lo podemos entender como un proceso general, es decir, el acto de elegir una decisión de un conjunto de alternativas. Ahora bien, la gran mayoría de personas cree que él toma una decisión es cuando se optimiza factores como utilidades, ventas, etc.; pero también puede ser el minimizar las pérdidas o gastos. Puede ser incluso elegir el mejor método para quedar fuera de los negocios, despedir empleados o terminar una alianza estratégica con alguna compañía de años (Griffin, 2021)

La ciencia política ha logrado establecer, desde la década de 1980, el estudio de las políticas públicas como una de sus líneas de trabajo. Con ello, esta ciencia ha dado un giro en su forma de estudiar y actuar en la política: pasó de ser una disciplina interesada en explicar a una que busca mejorar las condiciones de vida de la sociedad a través del saber. Así mismo, ha dado un giro en el estudio del Estado,

el gobierno y la administración pública. Pasó de ser una ciencia que describe y analiza de forma positiva a una que, paralelamente, prescribe y evalúa en el ámbito de lo normativo. (Valencia, (2008, julio-diciembre)).

Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. (Velásquez Gavilanes, Desafíos, vol. 20, enero-junio, 2009, pp. 149-187)

Estos conocimientos no solo dejan por fuera elementos significativos de la definición, como el propósito de la política y los instrumentos para practicar los objetivos, sino que no permiten diferenciar entre gestión y política pública

6. Pequeñas y medianas empresas (PYMES). Algunas conceptualizaciones necesarias

En Ecuador. se llama PYMES al conjunto de pequeñas y medianas empresas, que, de acuerdo con el número de trabajadores, volumen de ventas, años en el mercado, y sus niveles de producción, activos, pasivos (que representan su capital) tienen características similares en sus procesos de crecimiento, las mismas que son reguladas Consejo Nacional para el Emprendimiento e Innovación. La Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, mediante resolución, acogió la clasificación de pequeñas y medianas empresas, PYMES, de acuerdo con la normativa implantada por la Comunidad.

Cuadro N° 1. Clasificación de las Pymes: Pequeñas y mediana empresa.

Variables	Microempresa	Pequeña Empresa	Mediana Empresa	Grandes Empresas
Personal ocupado	De 1 - 9	De 10 - 49	De 50 - 199	≥ 200
Valor bruto de ventas anuales	≤ 100.000	100.001 - 1.000.000	1.000.001 - 5.000.000	> 5.000.000
Monto de activos	Hasta US\$ 100.000	De US\$ 100.001 hasta US\$ 750.000	De US\$ 750.001 hasta US\$ 3.999.999	≥ 4.000.000

FUENTE: Boletín Jurídico Cámara de Comercio de Quito – Junio 2017

A noviembre del año 2023, las Pymes forman el 32.38% del total de ocupación registrado aportando con 7.5 millones de dólares anuales, apuntalando grandemente a la economía del país, sin embargo, se debe pensar en que las fuentes de financiamiento es un grave inconveniente que afecta la sostenibilidad de estas empresas.

Las PYMES tienen ventajas fundamentales en la economía actual actividad, agilidad, apertura a la innovación que les permiten adaptarse más fácilmente a las condiciones del mercado. Sin embargo, se encuentran con dificultades personales frente a la crisis.

7. Metodología

Este apartado alcanza aspectos metodológicos, en el cual se muestra el método utilizado para llevar a cabo esta investigación y obtener resultados importantes para tomar decisiones con respecto la dificultad de investigación. Dentro de este capítulo también se encontrará el tipo de estudio y enfoque de la

investigación. Al mismo tiempo se establece las técnicas de recolección de información. Por otra parte, posteriormente al desarrollo de lo antes mostrado se establece la población y la muestra para la ejecución de la encuesta. Finalmente se presentan los resultados derivados en la investigación.

Como las formas y modos de vida dentro de los que surgen "paradigmas epistemológicos", los enfoques paradigmáticos representan una fortaleza, y se enfocan en un conjunto de supuestos y conceptualizaciones normativas que fundamentan el desarrollo del proceso de transmisión y reproducción del conocimiento, (Gómez, 2007).

La configuración ontológica de la investigación, como afirma (Méndez Quintero E. , 2003), ésta incluye los argumentos que esclarecen la concepción primaria de la realidad estudiada y su estructura dinámica. Desde esta perspectiva, la investigación se justifica desde la perspectiva de la realidad o del mundo, desde la concepción de las organizaciones, los seres humanos, el cambio y las relaciones estructurales o esenciales que definen la relación entre las partes constitutivas de la realidad. La justificación de la ontología proviene de una determinada relación natural o social.

La investigación es de enfoque cualitativa de nivel descriptivo, ya que se realiza el análisis de la realidad a partir de observaciones y el uso de instrumentos como la entrevista para obtener información, siendo expresa de manera narrativa y es la base del desarrollo de una teoría, además se tiene por objetivo llegar a conocer las situaciones, costumbres y actitudes predominantes a través de la descripción exacta de las actividades, objetos, procesos y personas, por ello se recolecta información de la Pyme "Grandes empresas", realizando entrevista al Gerente/Dueño y al Administrador, para realizar el diagnóstico detallado de la Gestión de riesgo y lo que influye en la toma de decisiones, así mismo poder examinar y desarrollar propuestas, con la ayuda de la base hipotética.

La indagación es de tipo descriptivo, ya que buscan conocer las características, situaciones, identificar las formas como está la Gestión de riesgos y toma de decisiones: Una mirada y desde las políticas públicas que apoyan a las pequeñas y medianas empresas en Ecuador (Hernández-Sampieri, D. R., & Torres, D. C., 2020).

Para esta investigación no experimental, se realizó sin manipular intencionalmente las variables. Fundamenta sus conceptos en la observación de los fenómenos tal como se desarrollen en el contexto natural. Se aplicó la investigación de campo y bibliográfica, de campo ya que mediante una encuesta se realizó preguntas a directivos de pequeñas y medianas empresas en Ecuador, con respecto a la Gestión de riesgos y toma de decisiones desde las políticas públicas y la investigación bibliográfica, se consultó revistas de alto impacto e indexadas, tesis y revistas para la fundamentación teórica para conocer del tema a estudio, en base a la problemática encontrada.

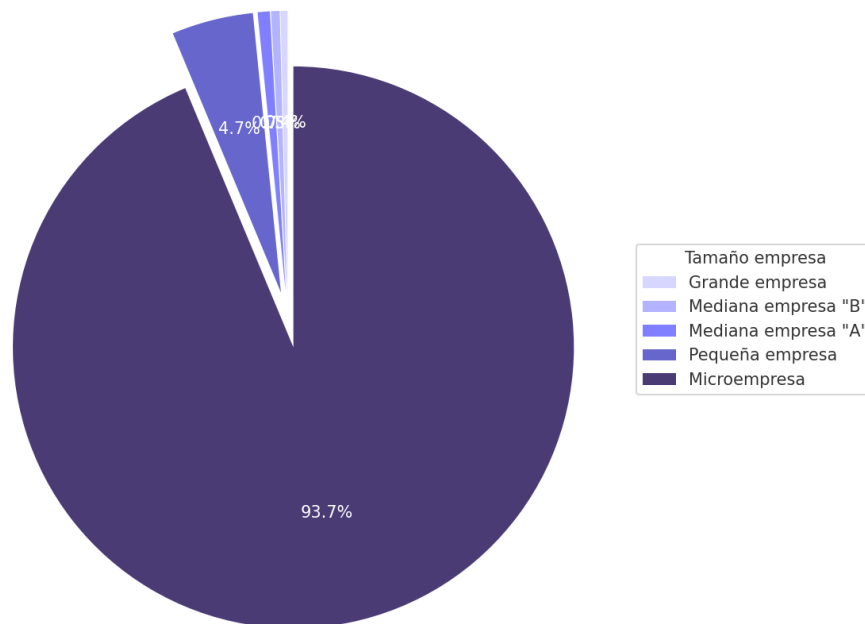
A partir de la perspectiva metodológica la investigación asumió el enfoque cuantitativo, el cual de acuerdo con (Hernández & Fernández, Metodología de la investigación. 5ta Ed. México, Distrito, 2014), exige mediciones numéricas, conteos periódicos y frecuentes, así como del uso de la estadística para establecer con exactitud patrones de comportamiento en una población, representada en esta investigación por las pequeñas y medianas empresas de Ecuador. Según los citados autores, el enfoque cuantitativo, asume una realidad estable, se orienta a la comprobación de hechos, es confirmatorio, reduccionista, inferencial e hipotético; garantiza la objetividad en el proceso y en los resultados a obtener, permite la recolección y el análisis de datos para contestar preguntas de investigación y probar hipótesis establecidas previamente

Por su parte, Parra (2006), expone que la población es el conjunto integrado por todas las mediciones u observaciones del universo de interés en la investigación.

Definiéndose el universo como el conjunto conformado por todos los elementos, seres u objetos que contienen las características y mediciones u observaciones que se requieren en una investigación dada, por lo que se debe especificar el elemento que se está estudiando o unidad de análisis. En una investigación, la población es el universo de estudio a través de la cual se puedan generalizar los resultados; así lo define (Tamayo, 2009) , para quien la población es, entonces, la totalidad del fenómeno a estudiar, en donde las unidades de análisis poseen una característica común, la cual se estudia y da origen a los datos de la investigación.

La relevancia de las Pymes para la economía ecuatoriana se vuelve cada vez más notoria. En el país, el 99,54% de empresas se consideran estructuras micro, pequeñas y medianas; mientras que, únicamente el 0,46% constituyen grandes empresas de acuerdo con la información obtenida del Registro Estadísticos de Empresas del año 2023 (INEC), indica que existen 1'239.822 empresas. (Figura N° 2)

Figura N° 2. Distribución de las empresas en el Ecuador por su tamaño



Fuente: Registro Estadístico de Empresas 2023 (INEC)

Del 100% de las empresas del Ecuador, clasificadas en función de su tamaño, el 93,78% corresponde a Microempresa, el 5,76% (pequeña empresa, mediana empresa A y mediana empresa B y el 0,46% a grande empresa. El Directorio de Empresas y Establecimientos recopila información a partir de registros administrativos generados por el Servicio de Rentas Internas (SRI), el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y el Ministerio de Educación (MINEDUC), brindando información sobre el total de unidades económicas, empleo y ventas desde una perspectiva sectorial y territorial.

La población considerada está compuesta por las PYMEs con categoría “Grandes empresas” de los sectores alimentos y bebidas en Ecuador. La fuente que se ha empleado para determinar lo descrito anteriormente es el reporte anual “Ecuador: Ekos (2023), que brinda ranking, análisis sectoriales y de Grupos Económicos, información financiera, encuestas a empresarios y el directorio empresarial más importante del Ecuador (funcionarios principales, direcciones, teléfonos, emails, página web, RUC, rankings, etc.).

A partir del reporte se identificaron las empresas pertenecientes a los sectores de alimentos y bebidas, las cuales hacen un total de 251 PYMEs. Del total de las PYMEs pertenecientes a los sectores mencionados se seleccionan sólo aquellas que tuvieran la categoría “Gran Empresa”, obteniendo como población final un total de 30 grandes empresas pertenecientes a los sectores alimentos y bebidas en Ecuador.

La muestra de este estudio es por conveniencia y no probabilística, ya que no todos los ejecutivos han tenido misma probabilidad de ser elegidos. Según Hernández-Sampieri, D. R., & Torres, D. C. (2020), indica que el muestreo no probabilístico es un procedimiento de selección orientado por las características de la investigación, más que por un criterio estadístico de generalización.

Cuadro No. 2. Población

#	PYMEs “Grandes empresas”	Frecuencia	Porcentaje
1	Guayas	17	56,67%
17	Quito	4	13,33%
4	Machala	2	6,67%
2	Loja	1	3,33%
1	Manta	3	10,00%
3	El Oro	2	6,67%
2	Cuenca	1	3,33%
Total		30	100%

Nota: En el cuadro 2 nos indica la población a considerar que son 30 grandes empresas pertenecientes a los sectores alimentos y bebidas en Ecuador a quienes se aplicará la encuesta .

La investigación toma como como método al Estudio de Caso, según Bautista (2021), dice que: una investigación de estudio de caso trata de una situación donde están involucradas más de una variable de interés; y como resultado, se basa en múltiples fuentes de evidencias, con datos que deben converger en un estilo de triangulación; y también como resultado, se beneficia del desarrollo previo de proposiciones teóricas que guían la recolección y el análisis de datos.

La particularidad más característica de ese método es el estudio intensivo y profundo de un/os caso/s o una situación con cierta intensidad, entiendo éste como un “sistema acotado” por los límites que precisa el objeto de estudio, pero enmarcado en el contexto global donde se produce (Hernández-Sampieri, D. R., & Torres, D. C., 2020). En los resultados obtenidos en las entrevistas a los directivos y administradores de las PYMEs ante la gestión de riesgo en la toma de decisiones mediante las políticas públicas del Ecuador, la mayoría de microempresas presenta serias limitaciones en su desempeño como consecuencia de la baja calificación del empresario y de los trabajadores, trayendo como consecuencia una baja productividad, productos de baja calidad, altos niveles de desperdicios, lo que

finalmente se traduce en altos niveles de subempleo, informalidad, pobreza para los trabajadores de este sector y muerte temprana de la organización.

Sin embargo, las microempresas muestran algunas ventajas tales como: capacidad de adaptación y flexibilidad, facilidad para adaptar sistemas de calidad, contacto directo entre el empresario y el cliente y entre el empresario y sus trabajadores, se tomará estos puntos claves y se adaptará a un nuevo modelo de toma decisiones.

Para formular el modelo, se ha 1) Descrito las características de las PYMEs ante la gestión de riesgo en la toma de decisiones mediante las políticas públicas del Ecuador, 2) Analizar el estilo de liderazgo del microempresario al tomar las decisiones, 3) Identificar los criterios éticos, 4) Describir el estilo del microempresario al problematizar una situación, 5) Analizar el medio que emplea el microempresario para llegar a una solución esperada, 6) Describir las acciones que realiza el microempresario al analizar las posibles propuestas de solución, 7) identificar los procedimientos que emplea el microempresario para transmitir y adaptar la solución, 8) Describir el proceso que el microempresario realiza para identificar el resultado de su decisión.

De los resultados obtenidos, se observa que la experiencia e intuición son características para que el microempresario tome una decisión, es decir no se da un tiempo para analizar a profundidad el problema, no planea, ni investigan o desarrolla una decisión en base a datos confiables, es por ello que se identifica que el microempresario tiene una actitud posesiva al generar y plantear una decisión, además se puede decir que los microempresarios tiene rasgos similares entre diferentes entornos por su intuición, en donde predomina la individualidad al tomar decisiones.

Además, el microempresario no empodera a sus subordinados e interviene en todas las actividades dentro de la organización. Con esto se deduce que el

microempresario tiende a tener un liderazgo punitivo el cual busca obtener el control absoluto de toda la organización, cabe indicar nuevamente que los subordinados se han acostumbrado a trabajar bajo presión, siendo una falencia en la pyme, ya que en la actualidad se delegan las actividades y los empleados pueden tomar decisiones así sean pequeñas empresas. Ahora en el aspecto ético se identifica que tanto el microempresario y los colaboradores cuentan con valores como honradez, empatía, responsabilidad y respeto, así mismo antivalor como la carencia de veracidad al opinar o difundir una información. Por ello cabe recalcar que la honradez, es un punto clave en una microempresa, ya que los colaboradores operan con dinero y dan cuentas exactas de lo que se ha vendido.

Se debe de tener presente adicionalmente que la ética no solo es muy importante y beneficiario para el empresario, sino que también para la compañía: “Actuar éticamente define al buen empresario y gobierno de una PYMEs. Se determina entonces que dentro de las PYMEs no se maneja el tema de la ética como algo fundamental y propio, ya que se enfocan más en ganar dinero sin tener en cuenta los sentimientos e intuiciones, ya que en un conflicto económico lo primordial es el contexto empresarial que un ámbito más personal y manejable por la ética.

Al problematizar una situación por una gestión de riesgo, la actitud y estilo por parte del dueño es la inadecuada, ya que no cuenta con una capacitación del responsable máximo de la PYMEs, deficientes sistemas para la toma de decisiones, renuencia a consultar a especialistas externos a la organización, no invertir parte de la ganancia generada y preferir darse lujos innecesarios, pensar que siempre tiene la razón, dejarse absorber por la parte agradable del negocio, no saber manejar los riesgos, falta de experiencia en la parte administrativa del negocio, ya que sus decisiones se basan en la práctica y costumbres, es por ello que se realiza un uso inadecuado de los conocimientos al desarrollar estrategias novedosas y creativas que puedan dar eficientes resultados.

Por este motivo el microempresario ante la falta de información actualizada que presentan los problemas que se generan resultados ineficientes y es el uso exclusivo de experiencia e intuición las causantes de problemas a largo plazo. Al analizar al microempresario y los medios que emplea para hallar una solución, se muestra que hace un análisis deficiente, donde hace uso de las decisiones basadas en hechos o acontecimientos pasados que junto con su empirismo y razón dan como resultado una solución pobre.

En las propuestas de solución el microempresario toma acciones que incluso conscientemente reconoce que no son las mejores para el bien de la PYMEs y se genera fácilmente una tensión emocional en el área de trabajo, impactando el clima laboral, el microempresario tiende a tomar algunas veces decisiones influenciadas por el sentimentalismo, y eso conlleva a que a largo o corto plazo la empresa genere más problemas de las que tenía anteriormente.

El procedimiento que el microempresario realizad la transmisión en la comunicación oral hace que existan ambigüedades y no se realicen las actividades como realmente deben ser; se concluye entonces que en la PYMEs existe una comunicación vertical, la cual no está creando una comunicación correcta para dar a conocer los procedimientos de solución dado que los resultados que hasta el momento se da no son óptimas y no ayuda a la PYMEs a crecer, ni mejorar. Debe hacerla a través de manuales de políticas de procedimientos y email internos.

Cuadro N° 3. Baremo de interpretación de resultados de acuerdo con los porcentajes obtenidos en cada ítem

Escala de respuesta	Rango	Interpretación
Siempre / Casi siempre	≥ 80%	Grado máximo de cumplimiento del indicador relacionado a la gestión de riesgo / Fortaleza
	50% - 79%	Indiferencia en la aplicación del indicador relacionado con la gestión de riesgo / Debilidad

	< 50%	Incumplimiento total del indicador asociado con la gestión de riesgo / Deficiencia marcada

Fuente: Elaboración propia

Tabla No. 1. Riesgo Operacional

Indicadores	ítems por indicador	%	%	%	%	%
		S	CS	AV	CN	N
Fallas por errores humanos	Los errores cometidos por el la mano de obra que opera en los procesos de producción de la empresa representan riesgos operativos para la empresa	0	40	60	0	0
	Se cuantifican las fallas incurridas en la empresa en el área operativa	0	0	40	60	0
	Las equivocaciones incurridas por el personal administrativo de la empresa acarrearán riesgos para la empresa	0	0	20	20	60
	El personal de la empresa desarrolla acciones que ocasionan pérdidas a la empresa	0	0	20	80	0
Seguridad de las instalaciones	Se identifican los riesgos acontecidos como consecuencia de acontecimientos no deseados en la empresa	20	60	20	0	0
	Se cuantifican las fallas incurridas en la empresa en el área operativa	0	60	40	0	0
Tecnología de procesos de producción	Se identifican riesgos asociados a procesos esenciales de la empresa	0	0	20	80	0
	Existen carencias a nivel de los procesos que puedan ocasionar riesgos	0	0	30	70	0
	Se identifican problemas en los sistemas operativos que dan pie al desarrollo de los procesos	0	0	0	40	60
	Los procesos trabajan a máxima capacidad	20	70	5	5	0
	La tecnología empleada en las labores productivas detecta riesgos inherentes al desarrollo de productos en la empresa	20	80	0	0	0
	La tecnología empleada en las operaciones facilita el trabajo realizado para la obtención de productos	80	20	0	0	0
	Se registran los riesgos acontecidos en sistemas de información disponibles para ello	0	20	20	60	0

Fuente: elaboración propia

Se observa que, para las fallas por errores humanos, el 60% de los encuestados opinan que algunas veces, los errores cometidos por la mano de obra que opera en los procesos de producción de la empresa representan riesgos operativos para la empresa, mientras que un 40% opina que casi siempre dichos errores representan riesgos. Esta opción intermedia, denota falta de conocimiento sobre la ocurrencia, aspecto que debe sumar a una opción negativa o desfavorable para las empresas estudiadas.

Por otro lado, el 60% de las empresas opina que nunca las equivocaciones incurridas por el personal administrativo de la empresa acarrearán riesgos para la empresa, riesgos que casi nunca se cuantifican las dichas fallas incurridas en la empresa en el área operativa con un 60%, contra un 40% de las empresas que algunas veces lo cuantifica, sumando a esto la opinión de que nunca el personal de la empresa desarrolla acciones que ocasionan pérdidas a la empresa, con un 80%. Estos valores representan una deficiencia por incumplimiento de marcada en lo que respecta a los riesgos operacionales en este tipo de empresas.

Tabla No. 2. Riesgo Financiero

Indicadores	ítems por indicador	%	%	%	%	%
		S	CS	AV	CN	N
Obtención de financiamiento	Los riesgos asociados a los recursos financieros disponibles son cuantificados	0	60	20	20	0
	Se calculan los riesgos asociados a las inversiones realizadas	20	60	20	0	0
Tipo de créditos	Se optan por créditos para el fortalecimiento del capital de trabajo de la empresa	0	80	20	0	0
	Los créditos a los cuales se opta representan riesgos financieros para la empresa	0	80	20	0	0
	Son analizados los riesgos derivados del otorgamiento de créditos por parte de la empresa	0	20	0	80	0

Indicadores	ítems por indicador	%	%	%	%	%
		S	CS	AV	CN	N
Obtención de financiamiento	Los riesgos asociados a los recursos financieros disponibles son cuantificados	0	60	20	20	0
	Se calculan los riesgos asociados a las inversiones realizadas	20	60	20	0	0
Indicadores de liquidez	Se calculan indicadores de liquidez como base para el análisis de riesgos	0	20	80	0	0
	Los indicadores de liquidez permiten identificar riesgos financieros asociados a las operaciones de la empresa	80	20	0	0	0
Fijación de precios	Los precios fijados por la empresa acarrearán riesgos a nivel financiero	75	20	5	0	0
	Las estrategias de fijación de precios empleadas por la empresa son confiables	70	20	10	0	0

Fuente: Elaboración propia

Se observa fortalezas para las pymes al ubicarse en la categoría de respuestas positivas reuniendo un valor porcentual del 80% con alternativas de respuestas ubicadas en las alternativas siempre y casi siempre, denotando un grado máximo de cumplimiento de los indicadores relacionados con los riesgos financieros.

La obtención de financiamiento, los tipos de créditos, los indicadores de liquidez y la fijación de precio, lo que indica que consideran los recursos financieros para los riesgos, debiendo mejorar lo atinente a la cuantificación de los riesgos asociados a los recursos financieros disponibles, el cálculo de indicadores de liquidez como base para el análisis de riesgos y los análisis sobre los riesgos derivados del otorgamiento de créditos por parte de la empresa.

Tabla No. 3. Riesgo Económico

Indicadores	ítems por indicador	%	%	%	%	%
		S	CS	AV	CN	N
Valor del capital	Se estiman los riesgos asociados a la pérdida del valor del capital producto de situaciones externas a la empresa	0	0	5	25	70
	Se identifican las consecuencias que puede generar la pérdida de valor del capital de la empresa	0	20	20	60	0
Volatilidad en tasas de interés	Los cambios en las tasas de interés representan riesgos para la empresa	60	20	20	0	0
	Las variaciones en los intereses asociados a las operaciones económica de la empresa representan amenazas	60	20	20	0	0

Fuente: Elaboración propia

El valor del capital representa una deficiencia marcada en estas empresas, pues nunca (70%) se estiman los riesgos asociados a la pérdida del valor del capital producto de situaciones externas a la empresa, ni se identifican las consecuencias que puede generar la pérdida de valor del capital de la empresa.

Con relación a la volatilidad en las tasas de interés como ítems analizar, resultan ser una fortaleza para la empresa, según el baremo diseñado, lo que permite afirmar que siempre los cambios en las tasas de interés y en los intereses asociados a las operaciones económicas representan riesgos y amenaza para la empresa.

Tabla No. 4. Riesgo Tecnológico

Indicadores	ítems por indicador	%	%	%	%	%
		S	CS	AV	CN	N
Respuestas de la tecnología a necesidades actuales y futuras	La tecnología de la empresa se ajusta a los requerimientos actuales de los mercados	20	80	0	0	0
	Se estiman los riesgos asociados a la obsolescencia de la tecnología actual	0	20	80	0	0
	La tecnología actual representa riesgos para la empresa	20	75	5	0	0
	Los procesos de adecuación tecnológica son amenazantes para la empresa	20	75	5	0	0
Alteración en el sistema de información	Los sistemas de información de la empresa viabilizan las operaciones de la empresa	20	80	0	0	0
	Los sistemas de información de la empresa acarrean riesgos tecnológicos para la empresa	0	0	20	25	55
	Existen riesgos de hackeo a nivel de los sistemas de información utilizados en las empresas	0	0	25	55	20

Fuente: Elaboración propia

Se analizan los indicadores relacionados con respuestas de la tecnología a necesidades actuales y futuras y la alteración en el sistema de información, resultando en el primer de los casos una fortaleza para la empresa, en el sentido que se ubica en un promedio que supera el 80%, demostrando Grado máximo de cumplimiento del indicador relacionado a los riesgos tecnológicos. En lo que respecta a la alteración en el sistema de información los sistemas de información de la empresa al estar fortalecidos, viabilizan las operaciones de la empresa, sin embargo, como deficiencia marcada resalta riesgos tecnológicos y de hackeo a nivel de los sistemas de información utilizados por las pymes.

Tabla No. 5. Riesgo Biológico

Indicadores	ítems por indicador	%	%	%	%	%
		S	CS	AV	CN	N
Contaminación por agente biológico	Existen en la empresa datos de casos de enfermedades infecciosas, alergias e intoxicaciones que se hayan detectado entre los trabajadores.	0	20	80	0	0
	En la empresa existen trabajadores, que podrían estar expuestos a enfermedades infecciosas	20	70	5	5	0
	La empresa está preparada para afrontar las consecuencias de la contaminación biológica del personal	0	20	75	5	0
Condiciones de bioseguridad de la empresa	Se identifican los agentes biológicos que acarrearán riesgo de infección	80	0	20	0	0
	La empresa realiza labores de desinfección en los lugares de trabajo	75	20	0	5	0
	Los costos asociados a la bioseguridad del personal son representativos	0	0	5	25	70
	Se calculan los costos asociados a los riesgos de contaminación en la empresa	60	40	0	0	0
	Se cumplen a cabalidad las medidas de seguridad en la empresa	20	80	0	0	0
Prevención para asegurar al trabajador	La empresa está consciente del nivel de riesgo biológico que afecta a los trabajadores	85	5	10	0	0
	La empresa provee equipos de bioseguridad a los trabajadores	75	20	5	0	0
	Se elaboran planes en base a la urgencia de la actuación	75	20	5	0	0
Prevención para asegurar el ambiente	La empresa esta consiente los factores de riesgo biológicos a los que se expone los empleados	80	20	0	0	0
	Se realizan pruebas al personal para la detección de infecciones	80	20	0	0	0
	Se toman medidas para evitar daños a la salud originados en agentes biológicos	80	20	0	0	0
	Se elaboran planes de prevención de riesgos biológicos en la empresa	75	20	5	0	0

Fuente: Elaboración propia

Al estudiar la contaminación presente producto de agentes biológicos, las condiciones de bioseguridad de la empresa, la prevención para asegurar al trabajador y el ambiente, los resultados se orientan a mostrar que existe grado máximo de cumplimiento de los indicadores relacionados con la gestión de riesgo, representando una fortaleza para estas empresas.

Se han detectado enfermedades infecciosas, alergias e intoxicaciones que se hayan detectado entre los trabajadores (80%) sin mayores complicaciones; también es de notar que ante estas situaciones existe un alto grado de exposición de enfermedades infecciosas, pero el 80% de las pymes (casi siempre) realiza análisis de los procedimientos de trabajo, con especial atención a las medidas preventivas. En el 75% de las empresas (casi siempre) tienen trabajadores especialmente sensibles con un riesgo adicional en función de sus características personales o estado biológico conocido, debido a patologías previas, medicación, trastornos inmunitarios, embarazo o lactancia. Ubicándose en una posición intermedia (algunas veces) con el 75% de las pymes indican estar preparadas para afrontar las consecuencias de la contaminación biológica de su personal, afirmación esta que, por intermedia, podría ser cuestionada y asumida como una debilidad en la empresa

Tabla No. 6. Gestión de Riesgos Empresarial

Gobierno y cultura	La empresa evalúa las estrategias definidas y su impacto sobre los riesgos	0	0	80	10	10
	La empresa considera el riesgo en función de los objetivos planteados por la empresa	0	0	0	80	20
Desempeño	La empresa identifica el riesgo que impacta sobre los objetivos planteados.	0	60	40	0	0
	La empresa evalúa la gravedad del riesgo	0	0	5	20	75
	La empresa prioriza el riesgo como base para seleccionar las respuestas que se deban adoptar ante el mismo.	0	0	80	20	0
	La empresa identifica esas respuestas tras adoptar los riesgos	0	80	20	0	0

Revisión y monitoreo	La empresa identifica y evalúa los cambios que pueden afectar sustancialmente sus objetivos	0	20	80	0	0
	La empresa revisa el desempeño y tiene en consideración el riesgo	0	0	60	40	0
	La empresa persigue mejorar la gestión de riesgo empresarial	0	0	70	30	0
Información, comunicación y reporte	La empresa aprovecha los sistemas de información y tecnología para la gestión de riesgo	0	0	40	60	0
	La empresa utiliza canales de comunicación para la gestión de riesgo	0	0	20	80	0
	La empresa informa sobre el riesgo, la cultura, y el desempeño a todos los niveles de la organización.	0	0	20	80	0

Fuente: Elaboración propia

Gobierno y cultura: los resultados indican que el 80% de las empresas nunca establecen las estructuras apropiadas para la gestión de riesgos. Así mismo, un 70% de las empresas analizadas responde que casi nunca la administración ejerce la función de supervisión de los riesgos en la empresa. Parte el 80% algunas veces demuestra compromiso y ética en la gestión de riesgos, por cuanto se observa que la tendencia es que no se determinan lineamientos derivados el gobierno y cultura ejercido en las pequeñas y medianas empresas de alimento (tabla 14). Lo anterior no refleja lo establecido por el Marco de gestión de riesgos empresariales COSO ERM 2017, el cual plantea que el Gobierno marca el tono en la entidad, reforzando la importancia de la gestión del riesgo empresarial y estableciendo responsabilidades de supervisión al respecto. Por otro lado, la Cultura hace referencia a los valores éticos, a los comportamientos deseados y a la comprensión del riesgo en la entidad.

Desempeño: en cuanto al desempeño, solo resulta favorecedor para estas empresas la identificación de respuestas tras adoptar los riesgos (aunque pudieran ser reactivas), resultaron como un elemento positivo, sin embargo, no se evalúa la gravedad del riesgo, ni se establecen prioridades como base para seleccionar las respuestas que se deban adoptar ante el mismo.

Revisión y monitoreo: se muestran como deficiencia marcada los elementos relativos a este indicador, pues no demuestra evidencia de la identificación y evaluación de los cambios que pueden afectar sustancialmente sus objetivos en las pymes, ni de las revisiones que se realicen con relación al desempeño y consideración del riesgo (tabla N° 6).

Información, comunicación y reporte: finalmente bajo deficiencias marcadas, los resultados indican que las pymes estudiadas casi nunca aprovechan los sistemas de información y tecnología para la gestión de riesgo, utilizan canales de comunicación para la gestión de riesgo e informan sobre el riesgo, la cultura, y el desempeño a todos los niveles de la organización, demostrando incumplimiento total del indicador asociado con el marco de Gestión de Riesgos Empresarial (tabla 6).

Tabla N° 7. Proceso de toma de decisiones

Indicadores	ítems por indicador	%	%	%	%	%
		S	CS	A V	CN	N
Identificar de alternativa	La empresa considera el mayor número opciones posibles en cuanto a los principios del marco de gestión de riesgo	0	20	80	0	0
Selección de la alternativa	Se generan ideas para encontrar un principio que proporcione a la gerencia y al consejo directivo una expectativa razonable de que la organización entiende y se esfuerza por gestionar los riesgos	0	0	20	20	60
Analizar la alternativa	La empresa toma en cuenta el grado en que consiguen responder a los principios seleccionados para tomar la mejor decisión en cuanto a la gestión de riesgo	0	0	20	80	0
Evaluar la eficacia de la selección	Consideran las consecuencias de cada una de las alternativas consideradas para la gestión de riesgo.	0	0	20	80	0
	Se establecen normas para evaluar y juzgar un principio de marco ERM	0	0	20	80	0
	Seleccionan el principio de gestión de riesgos que más se acerca a la consecución del objetivo.	0	0	20	80	0

Indicadores	ítems por indicador	%	%	%	%	%
		S	CS	A V	CN	N
Identificar de alternativa	La empresa considera el mayor número opciones posibles en cuanto a los principios del marco de gestión de riesgo	0	20	80	0	0
Selección de la mejor alternativa	Eligen racionalmente el principio que mejor responde a la gestión de riesgo considerando que el riesgo influye y están alineados a la estrategia y el desempeño en todas las áreas de la empresa	0	0	20	80	0

Fuente: Elaboración propia (2020)

Los resultados demuestran que presenta deficiencias marcadas en el sentido de incumplimiento total de los indicadores asociados con el Proceso de toma de decisiones a partir de la identificación de los riesgos antes discutidos. Todos los valores porcentuales se encuentran por debajo del 80%, lo que denota que las pymes deben emprender acciones inmediatas para sobrellevar situaciones complejas y riesgosas a las que se someten diariamente.

Tabla N° 8. Gestión de Políticas Publicas

	Ítems por indicador	%	%	%	%	%
		S	CS	AV	CN	N
Administración de recursos	La gestión pública del país responde a las necesidades de la población y garantizar el desarrollo del país	0	25	75	0	0
	El estado asigna beneficios económicos a las empresas pymes.	40	20	20	0	20
Políticas publicas	La empresa que usted representa recibe incentivos del gobierno para realizar sus actividades laborales.	0	25	75	0	0
	Su empresa recibe incentivos tributarios por el estado en la contratación de empleados con discapacidades.	35	50	15	0	0
	La gestión pública está enfocada en la administración eficiente de todos los recursos con la finalidad de dar respuesta a las demandas de las empresas pymes del Ecuador.	25	25	0	50	0

	Considera usted que las empresas pymes contribuyen a fomentar la participación en los procesos de políticas públicas.	60	25	15	0	0
	El estado incentivo hacer inversiones en las pymes para adquirir activos productivos.	50	20	20	10	0
	La exoneración del ISD por concepto de importaciones de bienes y servicios relacionados con su actividad autorizada y para las operaciones de financiamiento externo, le ayuda a su empresa.	50	20	30	0	0
	Las pymes, por 5 años, tendrán derecho a la deducción del 100% adicional de los gastos relacionados con los siguientes rubros: capacitación, mejora de productividad y desarrollo empresarial y promoción. Le sirve de ayuda en sus operaciones comerciales.	40	20	20	0	20
Relación con el Gobierno	La gestión pública ayudar a que la relación entre el gobierno y la empresa privada sea buena, que puede ser beneficioso para las PyMEs	30	40	30	0	0
	El estado invita a la empresa pymes para participar en las decisiones para elaboración de leyes en beneficio de las empresas.	40	20	20	0	20

Fuente: Elaboración propia

Desde la creación de la política, el componente administrador, o de gestión de una habilidad pública, lo componen la planificación y el sustentáculo burocrático. Estos dos elementos dominan la incertidumbre en cuanto a los resultados, al definir ordenamientos y mecanismos de obtención. La planificación, expresada en “los técnicas nacionales y sectoriales, los programas y planes gubernamentales y locales, entre otros, son aparatos trascendentales para la puesta en camino de una política pública y constituyen un integrante crítico de triunfo”

En la administración pública el Estado contribuye con el 75% en pocas ocasiones y con el 40% casi nunca. Se las invita a participar o generar beneficios para las empresas. Las políticas públicas es un procedimiento propositivo, intencional, proyectado, no simplemente reactivo o fortuito. Se pone en tendencia con la decisión de conseguir ciertos objetivos a través de medios específicos: es una acción con

sentido, un juicio, un curso de acción que implica todo un conjunto complejo de decisiones y ejecutores.

Las empresas pymes en Ecuador tienen una dependencia con el gobierno a través de políticas públicas, proyectos y regulaciones que buscan impulsar su incremento y perfeccionamiento:

El estado ha implementado propuestas desde las políticas comerciales que ayudan a las empresas pymes del Ecuador y son las siguientes:

- Desplegar, fortalecer y dinamizar los mercados domésticos a partir del objetivo estratégico establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.
- Regular, promover y establecer las acciones correspondientes para impulsar la introducción estratégica del país en la economía mundial.
- Vigorizar el aparato productivo y la producción nacionales.
- Contribuir a que se garanticen la soberanía alimentaria y energética, y se reduzcan las desigualdades internas.
- Impulsar el desarrollo de las economías de escala y del comercio justo.
- Evitar las prácticas monopólicas y oligopólicas, particularmente en el sector privado, y otras que afecten el funcionamiento de los mercados.

Un planteamiento central del informe detalla que, si bien el MIPRO, utiliza en la práctica la PIE 2016-2025 como herramienta norte para orientar el impulso estratégico de las pymes, este instrumento de hecho no incluye herramientas u objetivos específicos para pymes.

Adicionalmente tiene una limitación importante, en el sentido de que la gran mayoría de las pymes en Ecuador opera en el sector de servicios y, por lo tanto, no

están cubiertas directamente por la estrategia y solo están consideradas indirectamente por el Plan Nacional de Desarrollo.

La falta de integralidad en la estrategia juega en contra del progreso de las pequeñas y medianas empresas (pymes), las acciones no son sinérgicas y no tienen efecto multiplicador. Falta información sobre la mayoría de los programas existentes, la comunidad interesada (pymes) excluye la mayoría de las veces los mecanismos de apoyo que están utilizables para ella, de allí que no se pueda evaluar el impacto de esas decisiones en las empresas objetivo.

Los emprendedores que forman las pymes generalmente conocen el producto o servicio que quieren vender, pero no conocen lo relacionado con la gestión administradora, tecnológica, procesos, finanzas, etc., de allí la importancia de los SDE para promover la sustentabilidad de estas organizaciones. Al lado del apoyo financiero debe estar la asistencia no financiera por parte del estado u organizaciones que ayuden a mejorar la calidad de estas microempresas.

En lo global puede mencionarse que, en Ecuador, existen programas orientados a ayudar el crecimiento y desarrollo de pymes. Programas como Casa para Todos, Minga agropecuaria o Impulso Joven (coordinados por BanEcuador), o MiproLab (coordinado por Mipro), siembran la creación de empresas y determinan recursos para esos fines, pero lo que no se encuentran son suficientes datos sobre monitoreo, evaluación, eficacia, eficiencia o la tasa de retorno de esos programas (GF, 2019). Esto es permanente con el diseño de la OCDE/CAF (2019).

En recapitulación, respecto a la aplicación de las políticas públicas pareciera que en Ecuador hay una política formal de estado continuada hacia el aumento de las pymes, pero al mismo tiempo existe un cuadro regulatorio muy general que no incluye las penurias particulares de las pymes y que podría obstaculizar, lejos de consolidar el sector. Existen proyectos crediticios orientados a las pymes, pero no hay programas de soporte no financiero para desarrollar las destrezas gerenciales

que las pymes requieren. Tampoco hay indicadores de desempeño de eficacia y eficiencia ni métodos de monitoreo, seguimiento, evaluación y retorno, que cierren el ciclo de cumplimiento de la política y retroalimenten sobre las necesidades de acuerdo con la misma.

Para establecer la arquitectura del sistema de gestión empresarial para la prevención de riesgos, toma de decisiones y la aplicación de la gestión pública en pequeñas y medianas empresas de alimentos y bebidas de Ecuador, se precisan los elementos centrales que deberán ser considerados por los gerentes de estas empresas una vez decidan su implementación en las pymes que direccionan.

Se precisan objetivos y se justifica el modelo que deriva de la investigación realizada, fundamentalmente de los elementos teóricos revisados como parte de la investigación. Son importantes también aspectos relativos a las pymes, en el sentido que se direcciona a resolver problemas puntuales sobre el contexto, identificación, análisis, evaluación, tratamiento y seguimiento y revisión de los riesgos en las pymes de alimentos y bebidas de la ciudad de Guayaquil, Ecuador.

8. Propuesta: objetivos y justificación del modelo teórico propuesto

El abordaje de los resultados de la investigación permite conducir hacia el diseño y configuración de un modelo teórico que proponga un conjunto de elementos interactuantes que puedan ser de utilidad en la explicación de un objeto abstracto o sistema gerencial que respalden los riesgos y sirva de direccionamiento en el proceso decisorio que realizan las empresas, particularmente las pequeñas y medianas empresas.

El diseño de la arquitectura de modelos teóricos exige dedicación y tiempo, más aún cuando el propósito es ponerlo operativo en una empresa en particular. Estos modelos teóricos, no deben ser evaluados solo por la sustentación teórica que los respaldan, sino por su capacidad de explicar y predecir situaciones y escenarios

presentes y futuros, desde el quehacer diario y cotidiano, donde la experticia de quien funge como gerente es fundamental para comprender situaciones del extorno externo e interno de las empresas.

La perspectiva de elaboración pertenece al modelo explicativo o explicación propiamente dicha, consiste en identificar y describir los procesos (no únicamente los eventos), en otras palabras, las pautas relacionales y el modo de ocurrencia que permite entender cómo y por qué una concluyente configuración de sucesos, bajo determinadas condiciones y relaciones, son capaces de formar el suceso que se busca exponer

La configuración de un modelo que se proponga para mitigar los riesgos en las empresas implica apegarse a los principios de objetividad, determinismo y racionalidad del pensamiento científico. Desde la perspectiva de Raymond Boudon, el modelo en este nivel de teorización, podría ser un encadenamiento de proposiciones que se derivan de otras proposiciones con rangos relativamente axiomáticos. En este sentido, la proposición de un modelo teórico que incida en la gestión de riesgos y la toma de decisiones empresariales exige la previa identificación y aceptación de las siguientes proposiciones que sirven de lineamientos: a) Asumir la complejidad organizacional, b) Manejar una concepción abierta y sistémica desde la realidad organizacional, c) Reconocer la existencia de riesgos en el contexto externo e interno a las organizaciones, d) Asumir que los riesgos existentes generan situaciones de inestabilidad organizacional, e) Existen procesos específicos para la identificación, manejo y mitigación de los riesgos empresariales, f) Existen modelos de gestión de riesgos complejos y exigentes para direccionar acciones y decisiones, g) La toma de decisiones debe apoyarse en hechos reales y concretos, h) La participación de la gestión pública o gobernanza del estado para beneficio de las empresas pymes.

9. Modelo referencial

Los resultados de la investigación denotan grandes deficiencias en las pequeñas y medianas empresas de alimentos y bebidas del Ecuador, en cuanto a la gestión de los riesgos y los procesos que estos implican. De este marco de análisis, se despliega la arquitectura de un modelo cuyos componentes estructurales permitirían, una vez implementado, la identificación y mitigación de los diferentes tipos de riesgos y sus impactos y consecuencias en las pymes del Ecuador.

En función de los resultados y hallazgos mostrados, se despliegan algunas propuestas como parte de la arquitectura inicial de un sistema que se despliega como parte un sistema de gestión empresarial para la prevención de riesgos en pequeñas y medianas empresas de Ecuador. Este sistema de gestión empresarial, estar constituido por elementos articulados entre sí y en constante interacción, que responden de manera organizada, coherente y sistematizada a un enfoque sistémico, que garantiza la interacción de cada componente, en aras de potenciar el proceso decisorio en estas empresas.

El modelo propuesto, permitirá a las pymes, una vez implementado, disponer de una herramienta estructurada para mitigar los diferentes tipos de riesgos que se suscitan en el contexto, así como también formar y fortalecer el sistema de control interno, generando una cultura de prevención a todo nivel, y en todas las áreas de la empresa, evitando la improvisación y la afectación de las diferentes áreas de la empresa.

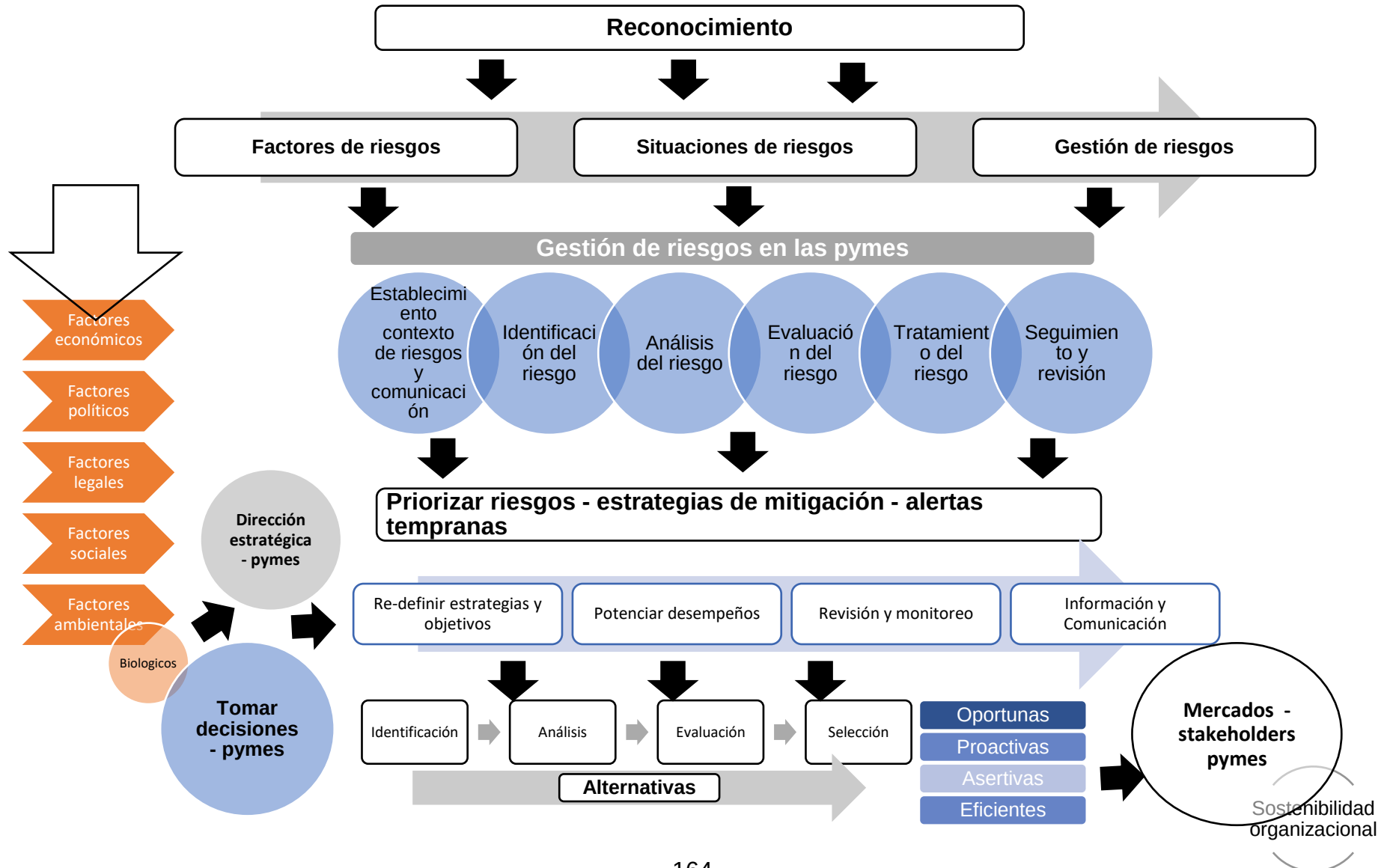
En función de los niveles organizacionales presente en las pymes, el modelo, permite a la dirección estratégica de las mismas (junta directiva), desplegar de manera responsable, alternativas de respuestas y soluciones proactivas para afrontar los retos, exigencias del entorno, caracterizado por problemas biológicos, energéticos y sociales por inseguridad. Esto complejiza la situación, así como el marco de análisis del contexto y de los efectos que este puede generar en las pymes.

Para la mitigación de los riesgos, debe brindarse un modelo de eficiente que cubra las expectativas de los gerentes, pues hoy en día los modelos desplegados no son considerados por este tipo de empresas. El modelo propuesto, representa un modelo emergente con todos los elementos que teóricamente son necesarios incorporar para que este sea considerado por la gestión de las pymes de alimentos y bebidas de la ciudad de Guayaquil, potenciando con esto las estrategias para el manejo y la mitigación de los riesgos en dichas empresas.

Es decir, se trata de un proceso complejo que toma en consideración diversos aspectos. Sin embargo, al tratarse de un proceso complejo, la administración de riesgo requiere que se ejecute bajo un plan de ejecución, impulsado por una cultura organizacional que permita delegar a cada persona dentro de la empresa para lograr todo aquello que se tiene previsto.

Diagrama 1

Arquitectura de un Sistema de gestión de riesgos, toma de decisiones y políticas públicas



10. Conclusiones

El sector de pequeñas y medianas empresas de alimentos y bebidas estudiado en la presente investigación es significativo dentro de la industria manufacturera por los productos que genera son los de mayor consumo a nivel nacional, por tanto, las actividades que realicen estas empresas tienen un impacto tanto en el mercado local como nacional. Así mismo, las pequeñas y medianas empresas son la base del sistema comercial de Ecuador. La importancia del papel que desempeñan en la economía ecuatoriana es evidente, la participación e incidencia que estas empresas tienen en los diferentes ámbitos del país, fortalecen la economía y despliegan fuentes de empleo en función del trabajo que realizan.

Las pymes de alimentos y bebidas estudiadas no desarrollan un proceso de gestión de riesgos que le permita manejar y mitigar riesgos, desde las concepciones elementales que esto implica, manteniendo este proceso como una deficiencia grave en las empresas, más aún en un contexto altamente restrictivo y contraído como consecuencia de los problemas biológicos a principios del año 2020, problemas sociales extorsiones, secuestros y ahora el energético. Esta situación restringe, en todo caso, la preparación de las pymes ante estos escenarios complejos, cuya comprensión y explicación requiere ir más allá de la mera intuición de quienes dirigen.

Son identificados desde la perspectiva de la informalidad riesgos estratégicos, financieros, tecnológicos, económicos, biológicos e inseguridad, desplegados a causa del fenómeno actual con el que conviven las empresas y sin duda los grupos sociales que con ella interactúan. Los riesgos operacionales en cuanto a los elementos que implica su estudio resultaron desfavorecidos en función de los resultados obtenidos. Las pymes de alimentos y bebidas de la ciudad de Guayaquil, Ecuador, deben trabajar para fortalecer desde políticas públicas emitidas por el gobierno, por las falencias encontradas particularmente en lo que respecta al riesgo operacional, y

potenciar elementos centrales que, desde cada uno de los riesgos estudiados, resultan deficientes para potenciar un mayor despliegue de decisiones, sobre basamentos firmes en situaciones complejas amenazadas por la presencia problema social con extorsiones e inseguridad.

Definitivamente se concluye que Adheridas a las políticas públicas las empresas están orientadas a consolidar el ecosistema ambicioso del Ecuador, sobre todo fundamento que, se introduce el análisis del concepto de ecosistema que se está transponiendo el pensamiento y acción procedimiento del espacio de la gestión de las políticas públicas, es decir pensando en la definición de un régimen como un conjunto de partes que están interrelacionados. Es necesario que los actores del sector privado sean asociados en forma activa con acciones, ideas y recursos al periodo de diseñar, ejecutar y evaluar políticas públicas emparentadas al estímulo del emprendimiento ecuatoriano como un espacio que, sobre todo contribuye a la generación de fabricación y fuentes de trabajo necesarias para la evolución pública real de nuestro país.

Se concluye que la gestión de riesgos en las pymes estudiadas presenta debilidades, que se potencian como deficiencias marcadas en estos espacios organizacionales, esto podría incrementar los impactos derivados de los riesgos que derivan de contextos restrictivos y pandémicos. En función de lo anterior, se despliega la construcción de un sistema de gestión empresarial para la prevención de riesgos en pequeñas y medianas empresas de Ecuador, contenido de tres elementos centrales: riesgos, gestión, toma de decisiones y gestión pública, que hacen parte de la reproducción de modelo de gestión que impulse alertas anticipadas en todos estos procesos.

11. Referencias Bibliográficas

Bautista, M. (2021). *Proceso de la investigación cualitativa: Epistemología, metodología y aplicaciones*. Bogotá: Manual Moderno.

- Bernal, C. (2010). *Metodología de la investigación administración, economía, humanidades y ciencias sociales*. Prentice Hall. tercera edición.
- Céspedes, E. (2009). LA TEORÍA DE LA DECISIÓN DE DAVID LEWIS Y LA PARADOJA DE NEWCOMB Límite, vol. 4, núm. 20, 2009, pp. 53-68.
- Ekos. (18 de mayo de 2023). *Ranking: alimentos y bebidas*. Obtenido de <https://ekosnegocios.com/articulo/ranking-alimentos-y-bebidas>
- Fernández, F. (2019). Valoración de Empresas como herramienta de gestión de valor. https://repository.unab.edu.co/bitstream/handle/20.500.12749/2049/2019_Articulo_Caroll_Rocio_Lipez_Camargo.pdf?sequence=2&isAllowed=y. *Business valuation*, 1(4).
- Forni, P. (2010). "Reflexiones metodológicas en el bicentenario. La triangulación en la investigación social: 50 años de una metáfora". *Revista Argentina de Ciencia Política* 13/14: 255-270. Argentina: Revista de Ciencia Política 13/14: 255-270.
- García de la Torre, C., Portales, L., Camacho Ruedas, G., & Arandia Pérez, O. (2019). Instrumento de evaluación de Sustentabilidad y Responsabilidad social en Pymes. . *Revista Organización y Administraciones*, 12(24), , 91-103.
- Gómez, M. J. (2007). La investigación educativa, Claves teóricas. España. Mc Geaw Hill., 197.
- Hernandez, c. M. (2006). *Metodologia de la investigación*.
- Hernández, R., & Fernández, C. y. (2014). *Metodología de la investigación*. 5ta Ed. México, Distrito .
- Hernández-Sampieri, D. R., & Torres, D. C. (2020). *Metodologia de la investigacion: las rutas cuantitva, cualitativa y mixta* (pág. 109). Mexico: Mc graw Hill education.
- Liebenberg, A. P., & Hoyt, R. E. (2023). The determinants of enterprise risk management: Evidence from the appointment of chief risk officers. *Risk Management and Insurance Review*, 6(1),, 37-52.
- Martínez Hernández, R., & Blanco Dopico, M. I. (2017). Gestión de riesgos: reflexiones desde un enfoque de gestión empresarial emergente. *Revista*

Venezolana de Gerencia, Universidad del Zulia, Venezuela. Disponible en: ht, vol. 22, núm. 80,.

Mejía, R. C. (2013 Fondo Editorial Universidad EAFIT). *Identificación de riesgos*. Medellín : Fondo Editorial Universidad EAFIT.

Méndez Quintero, E. (2003). *Cómo no naufragar en la Era de la Información: epistemología para internautas e investigadores*, Maracaibo, Venezuela: . *Editorial de la Universidad del Zulia (EDILUZ)*, 132.

México., T. y. (2009). *Metodología de la Investigación*. LIMUSA Noriega Editores.

Rodríguez, E. et. al. (2023). El proceso de toma de decisiones y la eficacia organizativa en empresas privadas del norte de Chile. *Revista de ingeniera de Chile*.

Standard., A. Z. (2004). Risk Management AS/NZS 4360:2004. Standar Australia.

Tamayo, T. y. (2009). *Metodología de la Investigación*. LIMUSA. Mexico: Noriega Editores.

The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. (2023). *Control Interno. Marco Integrado COSO*. Estados Unidos.

The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. (2021). *Marco de Gestión de Riesgos Empresarial COSO ERM*. . Estados Unidos.

The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. (2024). *Marco de Gestión de Riesgos Empresarial. Integrando Estrategia y Desempeño COSO ERM*. Estados Unidos.

Valdiviezo, L. (2023). *Seguridad e higiene minera en la Compañía Minera Caylloma S.A.* Lima, Perú: *Tesis grado ingeniería, 2003*. Lima, Perú: Universidad Nacional Mayor De San Marcos.

Velezmo La Torre, O. A. (2023). *Modelo de gestión de riesgo operacional en una institución financiera peruana dentro de un enfoque integrado de gestión de riesgos (Tesis para licenciatura)*. Perú.

Villegas, M. (1994:21).

- Volke-Haller, V. y.-B. (1988). Calibración del análisis de suelo para nitrógeno y fósforo en maíz de temporal en suelos de la Mixteca de Cardenas. *Oaxaca. Agrociencia*, 19-42.
- Yong, N. (2019). *El valor de una visión conjunta de Gestión de Riesgos y Control Interno*. p. 10. Diario Gestión.

Análisis de la política social en México 2019-2024. Retos para la igualdad sustantiva

*Hilda Teresa Ramírez Alcántara¹
Alfonso Tonatiuh Torres Sánchez²*

1. Introducción

Desde 2018 el gobierno mexicano efectuó cambios sustantivos de la gestión pública con la llegada de la Cuarta Transformación (4T), encabezada por el expresidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) y la dirección del Estado pasó por una transición ideológica y reformativa en la forma de hacer política pública y social. De tal manera, la política social implementada durante el sexenio de AMLO se caracterizó por la transición política, la disminución de la pobreza y la desigualdad, así como políticas vinculadas al aumento salarial, entre otras. En 2024 México volvió a tener un cambio sustantivo en la dirección del Estado, en primera instancia se instauró el gobierno de Claudia Sheinbaum Pardo (CSP), primera mujer presidenta después de doscientos años de vida independiente. La llegada de CSP a la presidencia de la República marca un hito en la forma de hacer, entender y expresar la política social en México. La presidenta parte de dos piedras angulares: la primera, dar continuidad a la política social de AMLO y la denomina el Segundo Piso de la Transformación (SPT); la segunda, impulsar un gobierno feminista, bajo el lema “Es tiempo de mujeres”.

En ese contexto el objetivo de este trabajo es analizar la política social implementada durante el periodo 2019-2024 con el fin de identificar los retos y desafíos para el sexenio 2024-2030. La metodología es cualitativa a partir de la revisión documental de las estadísticas presentadas por el Consejo Nacional de

¹ Profesora-Investigadora del Departamento de Producción Económica de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. Correo: hramirez@correo.xoc.uam.mx.

² Estudiante del Doctorado en Estudios Organizacionales y Profesor del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa. Correo: tonatiuhum@gmail.com.

Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) durante el periodo de 2019 a 2024 en materia de derechos sociales.

El trabajo se estructura en tres apartados: en el primero se desarrolla un marco teórico sobre política social; en el segundo, se elabora un análisis de la política implementada durante el periodo 2019-2024 y su contribución a la reducción de carencias sociales desde la perspectiva de género; finalmente en el tercero, se vislumbran los retos y desafíos para reducir las carencias sociales y alcanzar la igualdad sustantiva en el gobierno del SPT.

En el sexenio 2024-2030 se presentan retos fundamentales para garantizar el acceso pleno a los derechos sociales y la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres como: el equilibrio entre prácticas de cuidado y productivas hacia las mujeres y hombres; romper con los estereotipos en el diseño e implementación de las políticas; el reconocimiento de las distintas manifestaciones de la desigualdad; la colaboración interinstitucional; el enfoque interseccional en el diseño de las políticas sociales; y el mantenimiento de las políticas sociales en el tiempo.

Concluimos que es posible garantizar un estado de bienestar dando un giro en la concepción de las políticas sociales que beneficien a la mayoría de la población, y estas deben ser interseccionales considerando el género como el reto más importante para mejorar la calidad de vida en un ambiente de igualdad de oportunidades para todas y todos.

2. Marco teórico: Política social

La política social emanada de los Planes Nacionales de Desarrollo tiene el potencial de atenuar o profundizar las desigualdades entre los diversos actores de la sociedad, impactando directamente a las poblaciones menos favorecidas. Para Titmuss (1981) la política constituye “los principios que gobiernan la actuación dirigida hacia unos fines dados” (p. 28), por lo tanto, implica modificaciones de

situaciones, sistemas, prácticas y conductas. A este término se le atañe lo “social”, y de acuerdo con Titmuss (1981) modifica la comprensión de la política, muchas veces entendida como un proceso altruista. Sin embargo, Macbeath (1957) define la política social como aquellas que:

se interesan en la adecuada ordenación de la red de relaciones existentes entre los hombres y las mujeres que viven juntos en sociedades, o en los principios que deberían gobernar las actividades de los individuos y de los grupos en la medida en que influyan sobre las vidas y los intereses de otras personas (p. 1).

Para Titmuss (1981) la política social tiene al menos tres características: presta ayudas, es redistributiva y se interesa en objetivos económicos como de otra índole; girando siempre alrededor de lo que es y lo que podría ser. Este punto cobra relevancia, ya que originalmente se piensa que la política social únicamente atiende temas relacionados con la pobreza. Al respecto Espinoza (2021) señala que el alcance de la política social es mucho más extenso lo cual expresa en su definición de política social:

En una definición connotativa, política social puede entenderse como el entramado institucional de postulados epistemológicos y metodológicos que se despliegan en leyes, organismos, planes y recursos diversos (humanos, financieros, tecnológicos, etc.) con el objetivo prioritario de atender las cuestiones inherentes al bienestar de los distintos segmentos de la población, pero que también incluye metas relacionadas con la estabilidad del sistema político y las correcciones a las ineficiencias del sistema económico (p. 123).

Para Riquelme y Llamas (2011) la política social tiene al menos dos fines propios: en primer lugar, el bienestar social, entendido como la actividad social que mejora la vida colectiva mediante la acción social y educativa de los poderes

públicos y la comunidad; en segundo lugar, la justicia social, formalizada mediante la justicia totalizadora. Por lo tanto, para el autor y la autora la política social debe ser liberadora en tanto que posibilite el pleno desarrollo del ser humano en lo individual y colectivo.

Herrera y Castón (2003) señalan la importancia de destacar que la política social nace en el Estado moderno y que eventualmente se ha ido identificando con las acciones, estructuras y procesos del Estado de Bienestar, por lo tanto las políticas sociales, dicen Herrera y Castón (2003) ha crecido con relación a la extensión de los derechos sociales, de este modo se puede interpretar la política social como la realización de los derechos sociales de ciudadanía, los autores señalan que esta es la concepción más específica y madura de la política social asumiendo la forma más habitual en la igualdad de oportunidades de vida.

Para Martínez (2019) las políticas públicas son políticas que intervienen en la gestión de lo colectivo y del conflicto social, por lo tanto, las políticas sociales son políticas públicas sociales lo cual implica dos elementos: 1) intervención en la esfera pública y 2) satisfacer necesidades que garanticen el bienestar colectivo. En ese sentido Montagut (2000) afirma que la política social:

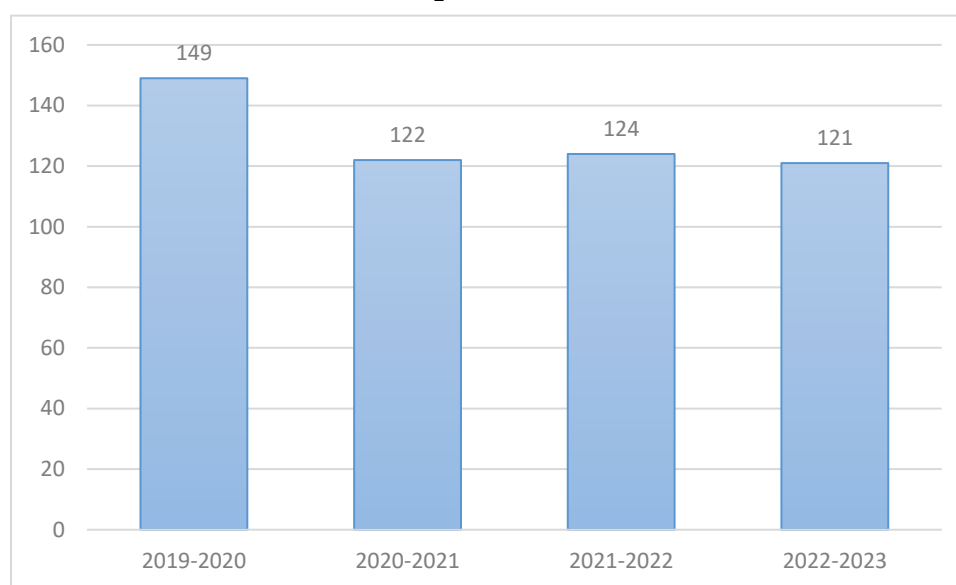
es el instrumento principal de los modernos Estados del bienestar como institución interesada en la mejora de las condiciones de vida y en la promoción de la igualdad de oportunidades de los ciudadanos. Un Estado del bienestar que paulatinamente se ha venido conformando como piedra angular, pero no única, del «agregado del bienestar» (*welfare mix*) (p. 205).

3. Evaluación de la política social 2019-2024

Durante el periodo de la llamada Cuarta Transformación y de acuerdo con las Fichas de Monitoreo y Evaluación de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social (FMyEPS, 2020, 2021, 2022 y 2023) que realiza el Consejo Nacional

de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) se llevaron a cabo al menos 120 políticas sociales por año, siendo el periodo 2019-2020 con mayor número de políticas (149) y el periodo 2022-2023 con menos, teniendo solo 121 políticas (Ver gráfica 1).

Gráfica 1. Total, de políticas Sociales 2019-2023



Fuente: elaboración propia con base en Coneval, 2020, 2021, 2022 y 2023.

Además de acuerdo con las FMyEPS se observa que las poblaciones atendidas por política han variado en su clasificación y en la cantidad de poblaciones atendidas. El cuadro 1 muestra, por ejemplo, que durante el periodo 2019-2020 se clasifica a las poblaciones atendidas en función de la cantidad de personas, instituciones y/o territorios. Durante el periodo 2020-2021 no se especifica el tipo de población atendida debido a la pandemia por COVID-19. Para el periodo 2021-2022 ya se observa una desagregación de la cobertura de las políticas sociales en función de grupos históricamente discriminados, y por último el periodo 2022-2023 también muestra esta clasificación, ampliando su cobertura a más grupos vulnerables.

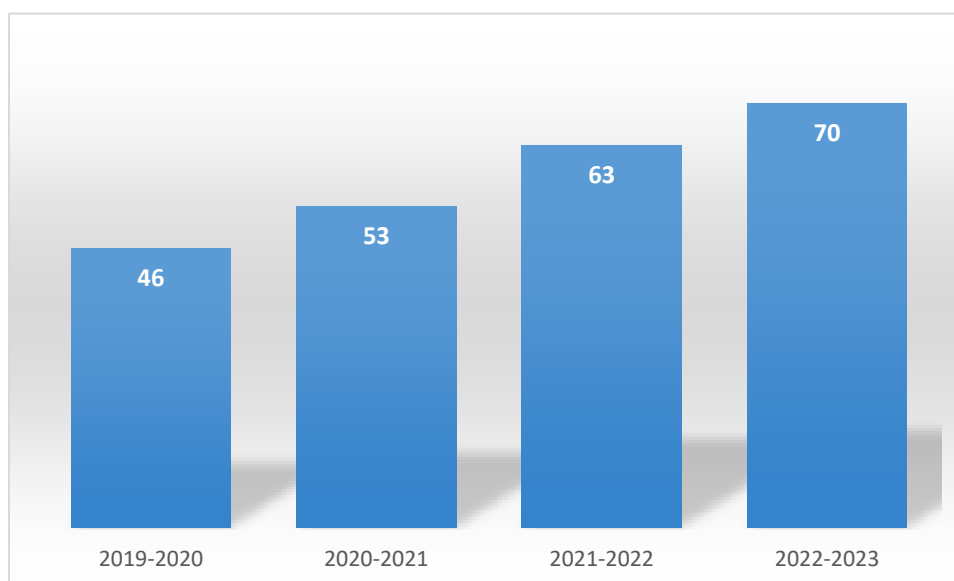
Cuadro 1. Poblaciones atendidas por la política social en México 2019-2023

2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Persona	Políticas específicas en el contexto del COVID-19	Mujeres	Mujeres
Más de una		Niñas, niños y adolescentes	Población indígena
Instituciones o personas morales		Jóvenes	Personas con discapacidad
Territorio		Personas con discapacidad	Jóvenes
Otros		Adultos mayores	Niñas, niños y adolescentes
ND		Más de uno	Adultos mayores
		Otros	Migrantes
			Jornaleros agrícolas
			Otros

Fuente: elaboración propia con base en Coneval, 2020, 2021, 2022 y 2023.

Para la elaboración de este trabajo se seleccionaron políticas sociales orientadas a la reducción de carencias sociales (rezago educativo, alimentación, vivienda, salud y seguridad social), además se consideraron aquellas políticas que tuvieran como unidad de medida el número de personas atendidas por política, por lo tanto, todas aquellas que presentan resultados en función de regiones, localidades o territorios no fue objeto de análisis. Lo anterior debido a que se busca con el análisis identificar la cobertura de las políticas en función del género (Ver gráfica 2).

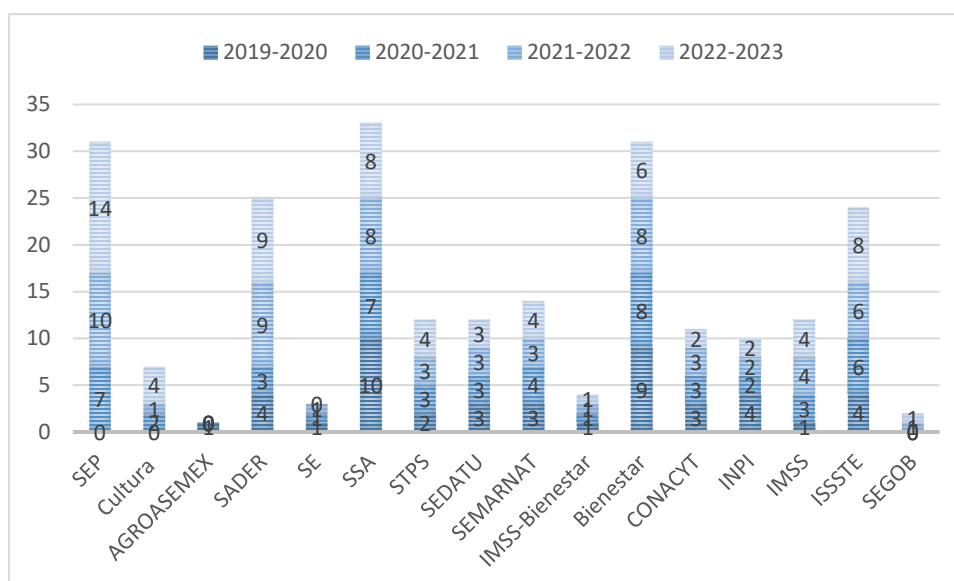
Gráfica 2. Total, de políticas sociales con unidad de medida a las personas



Fuente: elaboración propia con base en Coneval, 2020, 2021, 2022 y 2023.

Derivado del análisis de los programas la gráfica 3 destaca que existen cuatro secretarías y un organismo descentralizado que concentran la implementación de las políticas públicas, siendo estas la Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), Secretaría de Salud (SSA), Secretaría de Bienestar (SB) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Se infiere que estas secretarías beneficiadas por políticas sociales se vinculan con su aportación a la garantía de los derechos sociales en el campo de la educación, alimentación, salud y seguridad social. En cuanto al derecho a la vivienda, se observa que existe una constante en la implementación de tres políticas sociales en todos los periodos de análisis vinculadas a la vivienda social, la regularización de asentamientos humanos y el mejoramiento urbano.

Gráfica 3. Distribución de políticas por Secretaría de Estado

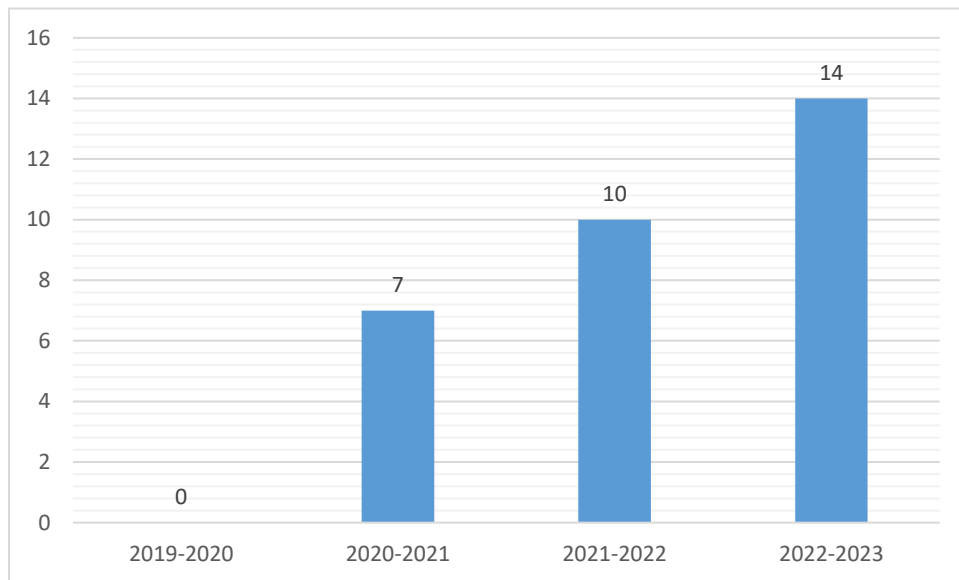


Fuente: elaboración propia con base en Coneval, 2020, 2021, 2022 y 2023.

Para efectos del análisis vinculado a la garantía de los derechos sociales a la educación, alimentación, salud, seguridad social y vivienda se eligieron las secretarías y organismos que contribuyen directamente a este propósito: SEP, SADER, SSA, IMSS-Bienestar, IMSS, ISSSTE y SEDATU (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano). Al respecto se observa que la SEP ha incrementado sus políticas durante todo el periodo de análisis (ver gráfica 4), destacando que el primer periodo de análisis 2019-2020 no cuenta con información sobre alguna política implementada para la reducción del rezago educativo, sin embargo, para los periodos de 2020-2021 ya cuenta con un registro de siete políticas, entre las que se destaca la Beca Benito Juárez, que para este periodo atendía a más de 7 millones de estudiantes de educación básica, siendo las mujeres las más beneficiadas. Para el periodo 2021-2022 la secretaria registra un aumento de tres políticas entre las que se encuentra el programa Jóvenes Escribiendo el Futuro y la Beca Benito Juárez para nivel medio superior. Finalmente, para el periodo 2022-2023 se contabilizan 14 políticas que atienden todos los niveles educativos (ver cuadro 2). Para el caso de la SEP y de acuerdo con los datos del Coneval (2020, 2021, 2022 y 2023) la mayoría de

las políticas tienen un grado de paridad de género, garantizando la igualdad en el acceso a la educación.

Gráfica 4. Número de políticas sociales de la SEP 2019-2023



Fuente: elaboración propia con base en Coneval, 2020, 2021, 2022 y 2023.

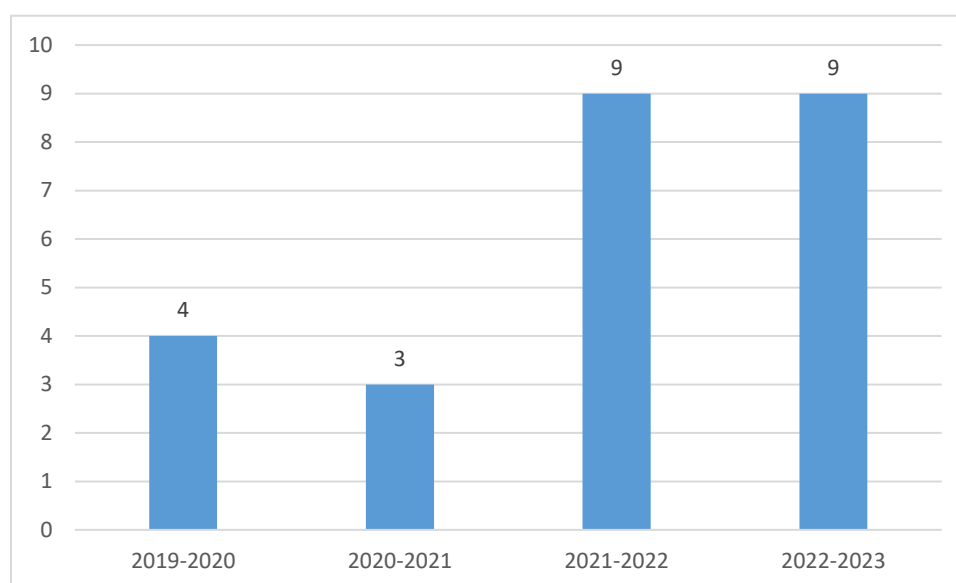
Cuadro 2. Políticas sociales de la SEP 2019-2023

2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Sin datos	Educación inicial y básica comunitaria	Educación inicial y básica comunitaria	Educación inicial y básica comunitaria
	Libros y materiales culturales	Cultura física y deporte	Cultura física y deporte
	Cultura física y deporte	Programa Nacional de Inglés	Becas Benito Juárez (media superior)
	Becas Benito Juárez (básica)	Becas Benito Juárez (media superior)	Materiales Educativos
	Materiales Educativos	Becas Benito Juárez (básica)	Jóvenes Escribiendo el Futuro
	Servicios de educación Superior y Posgrado	Materiales Educativos	Registro Nacional de Profesionistas y asociaciones
	Servicios de educación Media Superior	Jóvenes Escribiendo el Futuro	Servicios de educación Media Superior
		Registro Nacional de Profesionistas y asociaciones	Normalización y certificación en competencias laborales
		Servicios de educación Superior y Posgrado	Servicios de educación Superior y Posgrado
		Programa para el Desarrollo Profesional Docente	Expansión de la educación inicial
			INEA
			Programa de Becas Elisa Acuña
			Fortalecimiento de los servicios de educación especial
			Programa para el Desarrollo Profesional Docente

Fuente: elaboración propia con base en Coneval, 2020, 2021, 2022 y 2023.

Para la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) se observa que hay un incremento considerable en las políticas públicas en los dos últimos periodos de análisis, la gráfica 5 muestra que durante el 2021-2023 se implementan nueve políticas sociales que contribuyen fuertemente a la garantía del derecho social a la alimentación, ya que los programas sociales están vinculados con la producción agrícola, ganadera, pesca y acuicultura para el autoconsumo (ver cuadro 3). Sobre la población atendida en estos programas se destaca que existe una disparidad e la cobertura, ya que en la mayoría de los programas de la secretaría se beneficia mayoritariamente a los hombres que, a las mujeres, salvo en programas de consumo y cuidado como el de abasto rural Diconsa, donde las mujeres en todos los periodos son mayormente beneficiadas.

Gráfica 5. Número de políticas de la SADER 2019-2023



Fuente: elaboración propia con base en Coneval, 2020, 2021, 2022 y 2023.

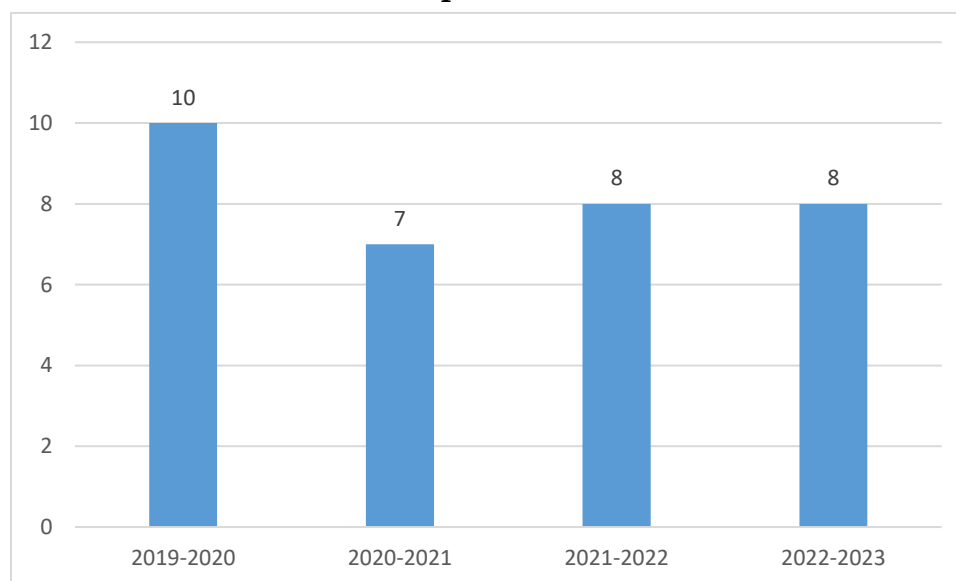
Cuadro 3. Políticas sociales de la SADER 2019-2023

2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Programas educativos en materia agropecuaria	Abasto social de leche	Adquisición de leche nacional	Adquisición de leche nacional
Abasto social de leche	Generación de proyectos de investigación	Abasto social de leche	Abasto social de leche
Fertilizantes	Fertilizantes	Desarrollo de programas educativos en materia agroalimentaria	Desarrollo de programas educativos en materia agroalimentaria
Producción para el bienestar		Abasto rural DICONSA	Abasto rural DICONSA
		Generación de proyectos de investigación	Generación de proyectos de investigación
		Fomento a la agricultura, ganadería, pesca y acuicultura	Fomento a la agricultura, ganadería, pesca y acuicultura
		Precios de garantía	Precios de garantía
		Producción para el Bienestar	Producción para el Bienestar
		Fertilizantes	Fertilizantes

Fuente: elaboración propia con base en Coneval, 2020, 2021, 2022 y 2023.

En el caso de la Secretaría de Salud (SSA) queda de manifiesto que existe una reducción en las políticas sociales implementadas en el periodo de análisis, empezando con 10 en el primer periodo 2019-2020 y terminando con ocho en el periodo correspondiente a 2022-2023 (ver gráfica 6). Sobre las políticas implementadas se observa que existe una variación en cuanto al tipo de política implementada, durante el periodo 2019-2020 se contabilizan 10 políticas que posteriormente se modifican como el caso del Seguro Popular que en los periodos posteriores se transforma en el IMSS-Bienestar, sin embargo, se mantienen políticas como la atención de la salud, los programas de vacunación, la prevención de adicciones y la asistencia social (ver cuadro 4). Respecto a la población atendida se destaca que en tres de los cuatro periodos de análisis mantienen una paridad de género beneficiando por igual a hombres y mujeres.

Gráfica 6. Número de políticas de la SSA 2019-2023



Fuente: elaboración propia con base en Coneval, 2020, 2021, 2022 y 2023.

Cuadro 4. Políticas sociales de la SS 2019-2024

2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Formación y capacitación de recursos humanos (posgrados)	Formación y capacitación de recursos humanos (posgrados)	Formación y capacitación de recursos humanos (posgrados)	Formación y capacitación de recursos humanos (posgrados)
Formación y capacitación de recursos humanos (investigación)	Investigación y desarrollo tecnológico en salud	Investigación y desarrollo tecnológico en salud	Investigación y desarrollo tecnológico en salud
Atención a la salud	Atención a la salud	Atención a la salud	Atención a la salud
Prevención de adicciones	Prevención de adicciones	Prevención de adicciones	Prevención de adicciones
Programa de vacunación	Programa de vacunación	Programa de vacunación	Programa de vacunación
Asistencia social	Asistencia social	Programa de atención a personas con discapacidad	Programa de atención a personas con discapacidad
Derechos de las niñas y niños	Derechos de las niñas y niños	Asistencia social	Asistencia social
Atención a personas con discapacidad		Derechos de las niñas y niños	Derechos de las niñas y niños
Seguro médico siglo XXI			
Seguro popular			

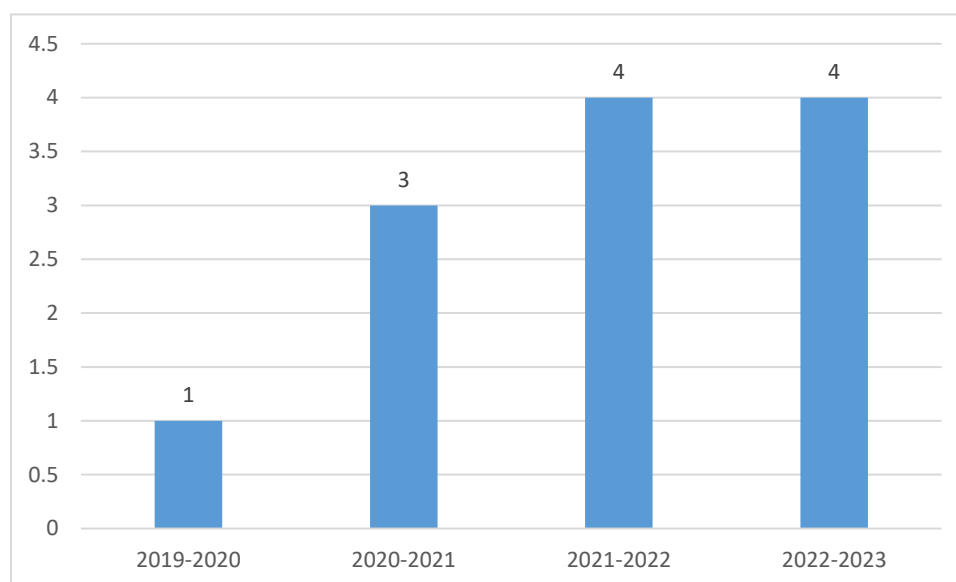
Fuente: elaboración propia con base en Coneval, 2020, 2021, 2022 y 2023.

El IMSS-Bienestar se crea como sustituto al programa del seguro popular que busca atender a aquellas personas que no tienen acceso a servicios de salud y seguridad social como el IMSS e ISSSTE, contribuyendo así al acceso al derecho a la salud y a la seguridad social. De acuerdo con la información del Coneval se observa que el IMSS-Bienestar mantiene una política única en todos los periodos de análisis, además de cumplir con criterios de paridad de género.

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) presenta un aumento en las políticas sociales implementadas durante el periodo de 2019-2023 (ver gráfica 7), inicialmente enfocado sólo en la atención de la salud, y agregando paulatinamente

el desarrollo de guarderías y programas de investigación, para finalmente establecer una política de prevención y control de enfermedades (ver cuadro 5). Respecto a la paridad de género en la atención de personas en cada política se establece que, de acuerdo con las cantidades presentadas por el Coneval, el IMSS cumple con criterios de paridad.

Gráfica 7. Número de políticas del IMSS 2019-2023



Fuente: elaboración propia con base en Coneval, 2020, 2021, 2022 y 2023.

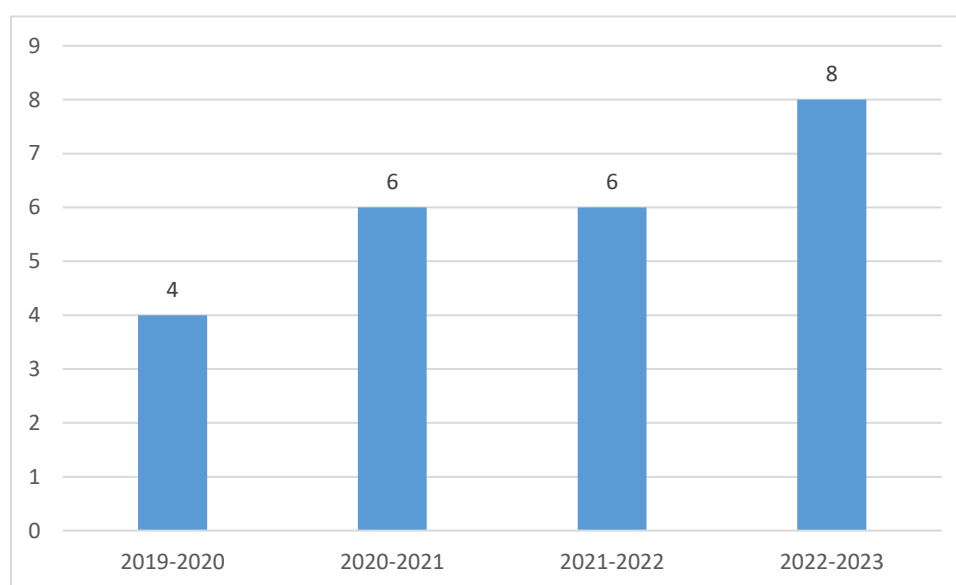
Cuadro 5. Políticas sociales del IMSS 2019-2023

2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Atención a la salud	Guarderías	Guarderías	Guarderías
	Investigación y desarrollo tecnológico en salud	Prevención y control de enfermedades	Prevención y control de enfermedades
	Atención a la salud	Investigación y desarrollo tecnológico en salud	Investigación y desarrollo tecnológico en salud
		Atención a la salud	Atención a la salud

Fuente: elaboración propia con base en Coneval, 2020, 2021, 2022 y 2023.

Por su parte el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) reporta un aumento en el número de políticas públicas empezando con cuatro políticas en el primer periodo y terminando con ocho políticas en el último periodo como se observa en la gráfica 8. Respecto a las políticas se mantienen aquellas vinculadas al suministro de medicamentos, atención a la salud, atención a personas con discapacidad, agregando en periodos posteriores políticas vinculadas a la seguridad social relacionadas a las pensiones, investigación y servicios extra de índole cultural, deportivo, turístico y funerario (ver cuadro 6). Sin embargo, las políticas mayoritariamente muestran una disparidad de género en todos los periodos.

Gráfica 8. Número de políticas sociales del ISSSTE 2019-2023



Fuente: elaboración propia con base en Coneval, 2020, 2021, 2022 y 2023.

Cuadro 6. Políticas sociales del ISSSTE 2019-2023

2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Suministro de medicamentos	Suministro de medicamentos	Servicios de estancias de bienestar y desarrollo infantil	Servicios de estancias de bienestar y desarrollo infantil
Equidad de Género (capacitación trabajadores)	Servicios de estancias de bienestar y desarrollo infantil	Prevención y control de enfermedades	Prevención y control de enfermedades
Atención a personas con discapacidad	Prevención y control de enfermedades	Investigación y desarrollo tecnológico en salud	Investigación y desarrollo tecnológico en salud
Atención a la salud	Equidad de Género (capacitación trabajadores)	Equidad de Género (capacitación trabajadores)	Equidad de Género (capacitación trabajadores)
	Atención a personas con discapacidad	Atención a personas con discapacidad	Atención a personas con discapacidad
	Atención a la salud	Atención a la salud	Atención a la salud
			Servicios deportivos, culturales, turísticos y funerarios
			Servicios integrales a pensionados

Fuente: elaboración propia con base en Coneval, 2020, 2021, 2022 y 2023.

Finalmente, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) reporta una contante implementación de tres políticas sociales que buscan garantizar el derecho a la vivienda y a los servicios básicos de la vivienda. El cuadro 7 muestra estas tres políticas, vivienda social, regularización de asentamientos y mejoramiento urbano. Respecto a la paridad de género, se destaca que durante los dos primeros periodos de análisis se cumple con los criterios de paridad, caso distinto a los dos últimos periodos donde hay disparidad en el acceso o cobertura entre hombres y mujeres.

Cuadro 7. Políticas sociales de la SEDATU 2019-2023

2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Vivienda social	Vivienda social	Vivienda social	Vivienda social
Regularización de asentamientos humanos	Regularización de asentamientos humanos	Regularización de asentamientos humanos	Regularización de asentamientos humanos
Mejoramiento urbano	Mejoramiento urbano	Mejoramiento urbano	Mejoramiento urbano

Fuente: elaboración propia con base en Coneval, 2020, 2021, 2022 y 2023.

Para cerrar este apartado se muestra un resumen en el cuadro 8 en torno a los derechos sociales que garantizan las políticas sociales por cada secretaría y su evaluación con criterios de paridad de género, destacando que, de las 7 secretarías, 4 muestran una paridad constante en la implementación y cobertura, 2 no cumplen con criterios de paridad en ninguno de los periodos de análisis, y 1 cumple con la paridad de género en los primero dos periodos.

Cuadro 8. Evaluación de las políticas sociales por secretaría u organismo según cobertura entre hombres y mujeres y derechos sociales

<i>Secretaría</i>	<i>Derecho social</i>	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
SEP	Educación	NA	Paridad	Paridad	Paridad
SADER	Alimentación	Disparidad	Disparidad	Disparidad	Disparidad
SSA	Salud	Paridad	Disparidad	Paridad	Paridad
IMSS-Bienestar	Salud y servicios sociales	Paridad	Paridad	Paridad	Paridad
IMSS	Salud y servicios sociales	Paridad	Paridad	Paridad	Paridad
ISSSTE	Salud y servicios sociales	Disparidad	Disparidad	Disparidad	Disparidad
SEDATU	Vivienda	Paridad	Paridad	Disparidad	Disparidad

Fuente: elaboración propia

4. Retos para la igualdad sustantiva

Derivado del análisis de las políticas sociales implementadas en el periodo de 2019-2023 se presentan algunos retos para alcanzar la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres en el acceso efectivo a derechos básicos. El primer reto es establecer un equilibrio *entre prácticas de cuidado y productivas hacia las mujeres y hombres*, de tal manera el diseño e implementación de las políticas se guíe bajo la perspectiva del sistema de cuidados y permita mayor participación y cobertura de las mujeres fuera del sistema de salud y seguridad social, donde generalmente se cumplen con criterios de paridad, pueden ser políticas que incluyan a las mujeres en actividades productivas en el campo. Un segundo reto, vinculado al anterior es el diseño e implementación de políticas sociales que no se basen en estereotipos sobre roles de género, incluyendo a hombres y mujeres en políticas de cuidados y productivas para mejorar la calidad de vida de las personas, por lo tanto, deben ser políticas que *rompan con estereotipos* y se centren en garantizar los derechos sociales en condiciones de igualdad.

El tercer reto está relacionado con el *reconocimiento de las distintas manifestaciones de la desigualdad*, entender la desigualdad no implica únicamente en la cobertura de la población, sino en comprender que la desigualdad se manifiesta en elementos estructurales e institucionales que impiden el acceso a los derechos sociales, afectando directamente a los grupos históricamente excluidos. Sobre el reto anterior, se desprende un cuarto reto, que es la necesidad de diseñar, implementar y evaluar las políticas sociales en *colaboración con instituciones* que atienden a grupos vulnerables tales como el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) y la Secretaría de Mujeres para garantizar políticas con perspectiva de género e igualdad de oportunidades. Por tanto, un quinto reto es el *enfoque interseccional en el diseño de las políticas sociales*.

Finalmente, el mayor reto que se debe superar es el *mantenimiento de las políticas de al menos cuatro años o de manera transexenal* con el fin de darle continuidad y poder evaluar de mejor manera su impacto en el acceso a los derechos sociales de la población, ya que con los cambios de gobierno suele limitarse la implementación de las políticas o atraviesan por transformaciones de fondo que se desvinculan de sus objetivos iniciales.

5. Reflexión final

El actual gobierno denominado Segundo Piso de la Transformación encabezado por la presidenta Claudia Sheinbaum Pardo se enfrenta a retos importantes para garantizar un estado de bienestar, esto solo es posible dando un giro en la concepción de las políticas sociales que beneficien a la mayoría de la población. Las políticas sociales deben ser diseñadas desde la perspectiva de género para la atención de poblaciones vulnerables desde un enfoque interseccional que permita mejorar la calidad de vida en un ambiente de igualdad de oportunidades para todas y todos. Por tanto, el papel del gobierno debe ampliar la discusión y aplicación del género como un eje transversal para el diseño, implementación y evaluación de las políticas sociales.

Desde la sociedad se debe comenzar una reflexión colectiva con el fin de eliminar los estereotipos en torno al cargo presidencial y puestos estratégicos que toman decisiones sobre la política social y que históricamente han sido masculinizados y con perspectivas androcéntricas, colaborando como colectivo en una evaluación objetiva de la política social implementada para lograr el bienestar social.

6. Referencias

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval]. (2023). *Fichas de Monitoreo y Evaluación 2022-2023 de los Programas y las Acciones Federales de Desarrollo Social*. https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/FMyE_22-23.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval]. (2022). *Fichas de Monitoreo y Evaluación 2021-2022 de los Programas y las Acciones Federales de Desarrollo Social*. https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/FMyE_21-22.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval]. (2021). *Fichas de Monitoreo y Evaluación 2020-2021 de los Programas y las Acciones Federales de Desarrollo Social*. https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/FMyE_20-21.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval]. (2020). *Fichas de Monitoreo y Evaluación 2019-2020 de los Programas y las Acciones Federales de Desarrollo Social*. https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/FIMyE_19-20.pdf
- Espinoza, M. I. M. (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>
- Herrera, M., & Castón, P. (2003). *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Ariel, Barcelona.
- Macbeath, G. (1957). Can Social Policies be Rationally Tested. *Conferencia de la Fundación en Memoria de Hobhouse*.
- Martínez, E. M. I. (2019). *Políticas sociales y participación en México. El caso del programa Comedores Comunitarios*. Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.
- Montagut, T. (2000). *Política social: una introducción*. Barcelona: Ariel.

Riquelme, S. F., & Llamas, C. C. (2011). La Política Social. Presupuestos Teóricos y Horizonte Histórico. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, (50), 1-46.

Titmuss, R. (1981). *Política social*. Ariel.

Sistemas de gestión de la calidad y políticas públicas en instituciones de Educación Superior en Ecuador

Harold Stalin Quiñonez Francis¹

1. Introducción

La educación de los ciudadanos es fundamental para el desarrollo económico, social y sostenible de un país. Para Drucker (1999) las sociedades constantemente vivencian procesos de reconstrucción y transformación desde donde debe accionarse estratégicamente para aprender y resignificar los cambios culturales, sociales, industriales, económicos, políticos y epistemológicos. Esto conlleva a los sistemas educativos afrontar dichos procesos (Pérez *et al.*, 2022).

El sistema de educación superior en el Ecuador experimenta momentos de cambios que empujan al estado a repensar la calidad de las instituciones de educación superior (IES), solicitándole un papel más activo para en el desarrollo económico del país. Sin embargo, responder a esta solicitud no es tarea fácil, por otros desafíos que presentan dichas organizaciones ecuatorianas. Entre estas el satisfacer las demandas de atención a sectores desatendidos de la población. Situación que conlleva a un desequilibrio social de mucho riesgo producto de restricciones propias del mencionado sistema.

No obstante, la educación superior en Ecuador ha experimentado una evolución significativa en las últimas décadas, marcada por cambios en las políticas educativas, reformas institucionales, así como cambios sociales y culturales. En la actualidad, la educación superior en Ecuador enfrenta varios desafíos significativos,

¹ Participante del Programa Posdoctoral: Gestión del Conocimiento y Políticas Públicas por la Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro A.C. (IAPAS) México. Doctor en Ciencias Sociales, mención Gerencia, de la Universidad del Zulia (Venezuela). Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas. Universidad Técnica "Luis Vargas Torres" de Esmeraldas. Ecuador. Correo electrónico: harold.quinonez@utelvt.edu.ec. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7537-4838>

incluyendo la necesidad de adaptarse a un mundo en constante cambio, la búsqueda de relaciones con los ámbitos internacionales para responder a demandas sociales, y la necesidad de mejorar la calidad y la equidad en la educación. Contexto de la Educación Superior en Ecuador

Evidencia de un compromiso firme con la expansión de la educación superior ecuatoriana, es el aumento en la cantidad de instituciones de educación superior en el país. Sin embargo, el énfasis en la cantidad no puede sustituir a la calidad, y es aquí donde los sistemas de gestión de la calidad y las políticas públicas desempeñan un papel crucial. La formación de profesionales altamente capacitados y la mejora de la calidad educativa son aspectos esenciales en un sistema de educación superior en constante evolución.

Los sistemas de gestión de la calidad en instituciones de educación superior han demostrado ser herramientas efectivas para garantizar y mejorar la calidad de la enseñanza, la investigación y los servicios. Estos sistemas proporcionan un marco estructurado para la planificación, la ejecución y la evaluación de procesos y actividades académicas, lo que resulta en una educación superior más eficiente y centrada en los estudiantes. En el caso de Ecuador, la implementación de sistemas de gestión de la calidad ha sido un punto de inflexión en la búsqueda de la excelencia académica y la internacionalización de las instituciones. Esto orientado, en procura de responder a falencias centradas en excesivos énfasis de mediciones cuantitativas, las cuales no permiten un análisis profundo a los aspectos evaluados de las Instituciones de Educación Superior (Quiñonez, 2023).

Las políticas públicas en el ámbito de la educación superior en Ecuador no solo han impulsado la expansión del sistema, sino que también han establecido directrices para garantizar la calidad y la pertinencia de la enseñanza superior en el país. Estas políticas han influido en la adopción de sistemas de gestión de la calidad, promoviendo una cultura de mejora continua en las instituciones y proporcionando

el marco regulatorio necesario. Explorar la interacción entre los sistemas de gestión de la calidad y las políticas públicas es esencial para comprender el camino hacia una educación superior de alta calidad y su impacto en el desarrollo de Ecuador.

En atención a todo lo especificado, la implementación de sistemas de gestión de la calidad (SGC) en las instituciones de educación superior y el diseño de políticas públicas específicas deben ser acotadas como acciones fundamentales en los procesos de cambios en el ámbito de la educación superior. El estudio se direcciona por el objetivo de analizar la relación entre los sistemas de gestión de la calidad y las políticas públicas en el contexto de la educación superior ecuatoriana, destacando su relevancia específicamente en la política de evaluación institucional de universidades y escuelas politécnicas del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación desde el modelo de evaluación a Universidades y Escuelas Politécnicas 2019 del CACES. Modelo en el que la excelencia académica es un objetivo clave. La relación entre los SGC y las políticas públicas en la educación superior es esencial para lograr la calidad, la rendición de cuentas y la pertinencia educativa. Sin embargo, es imprescindible afrontar desafíos referidos a la posibilidad de una integración holística de los SGC y las políticas públicas. En ese sentido, se requiere de un enfoque estratégico, colaborativo y constante por parte de las instituciones y los responsables de la formulación de políticas.

Este capítulo comienza con la presentación de lo referido a las políticas públicas en educación superior en Ecuador. Posteriormente, se expondrá lo referido a sistemas de gestión de la calidad en educación superior. Luego, se analiza la implementación de sistemas de gestión de la calidad en instituciones de educación superior en Ecuador. El acápite siguiente describe la ruta metodológica seguida; para a continuación presentar los resultados. El trabajo finaliza con el establecimiento de las conclusiones, sistematizadas como una a una reflexión crítica de la implementación de los SGC y su relación con las políticas públicas en la educación ecuatoriana.

2. Políticas Públicas en Educación Superior en Ecuador

Antes de presentar las políticas públicas que han impactado la educación superior en Ecuador, es imprescindible precisar la conceptualización de las políticas públicas. Así, Salazar (2019) las concibe como respuestas del Estado ante situaciones impregnadas de problemáticas sociales. Deriva de esta definición, que las políticas públicas es una forma de respuestas ante dificultades de interés público. Razón por la cual, el núcleo central de toda política pública lo configura una cuestión socialmente notable que direcciona la construcción y reconocimiento colectivo de una problemática.

Lo expuesto, lleva a caracterizar la política pública como una ruta enfocada específica y concretamente a solucionar problemas. En consecuencia, se instituye en una iniciativa para concretar la calidad de vida de un colectivo particular de ciudadanos en un contexto específico. En la búsqueda de este propósito Farfán *et al.* (2020), manifiestan que el Estado tiene la responsabilidad de liderar este proceso para ofrecer respuestas a los problemas públicos. Para lo cual ha de convocar a otros actores sociales (la iniciativa privada y la ciudadanía) para formularlas y ejecutarlas; además de ser garante del poder político, representante del bien común y agente del servicio a la sociedad.

Es importante subrayar, que diversos autores entre los que destacan Fontaine y Subirats (2015), señalan que en las políticas públicas se identifican cuatro elementos esenciales. La decisión, la cual debe darse con coordinación y confluencia de criterios entre los actores implicados en su implementación. Allí se visibiliza el elemento de interacción, para concretar acuerdo y la construcción adecuada de la política. Otros elementos que indican los autores mencionados son los recursos y las reglas que permiten materializar; legalizar y controlar con sustento normativo la aplicación

Es importante acotar el desarrollo teorías, modelos y enfoques para para el análisis y elaboración de políticas. De acuerdo con Anyebe (2017), los administradores públicos han mostrado más facilidad y entusiasmo para teorizar sobre la elaboración de políticas públicas que para estudiar realmente las políticas y el proceso de elaboración de las mismas. No obstante, las teorías son necesarias para orientar el estudio de las políticas públicas, facilitar la comunicación y sugerir posibles explicaciones de la acción política. En este sentido, son útiles en la medida que ayudan a clarificar y organizar nuestro pensamiento y sugieren explicaciones para actividades políticas como la elaboración de políticas públicas.

La diversidad de los enfoques teóricos orienta el debate puntualizando los puntos fuertes y las limitaciones sobre aspectos diferentes de la formulación de políticas. Los enfoques teóricos de acuerdo con la taxonomía de Anyebe (2017) son teoría de; las élites, los grupos, institucionalismo, incremental y la elección racional. No se puede decir cuál de estos enfoques teóricos es el mejor o el más satisfactorio, ya que cada enfoque se centra en aspectos diferentes de la formulación de políticas. Resulta más prudente para comprender algunas situaciones o acontecimientos no ceñirse dogmáticamente a un enfoque. Una buena norma para el responsable político es ser ecléctico y flexible, y ese sentido asumir la o las teorías que parezcan más útiles para formular, describir y explicar las políticas de forma satisfactoria y justa.

En concordancia con el párrafo anterior, al enfocar las políticas públicas al ámbito educativo, es imprescindible concebir un conjunto de acciones del Estado para optimizar las prácticas llevadas a cabo en el sistema educativo. Estas políticas son una herramienta que tienen los gobiernos para involucrarse en el modo en el cual se producen y distribuyen los conocimientos en una sociedad (Martínez, 2018).. Las políticas educativas establecen pautas de actuación y crean marcos legales en el plano de la educación, involucrando a leyes, resoluciones y reglamentos que determinan la doctrina pedagógica de la nación y fijan sus objetivos. Además, de ser

una vía importante a tener en cuenta para el acceso a la educación siendo un derecho humano que todos los Estados deben garantizar

Para Viennet y Pont (2017), las políticas educativas pueden entenderse formalmente como las acciones emprendidas por un gobierno en relación con prácticas educativas y la forma en que el gobierno atiende la producción y oferta de la educación. Algunos proponen una forma más amplia de entender la política educativa, reconociendo el hecho de que actores privados u otras instituciones, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales pueden organizar políticas educativas. En ese sentido, son programas desarrollados por las autoridades públicas, informados por valores e ideas, dirigidos a actores de la educación, e implementados por administradores y profesionales de la educación.

En definitiva, las políticas educativas son una herramienta importante para mejorar la calidad de la educación y garantizar el acceso a la misma. Estas políticas pueden incluir medidas para mejorar la formación docente, la implementación de tecnologías de la información y la comunicación en la educación, la promoción de la educación inclusiva y la atención a la diversidad, entre otras (Rotondi, 2021). Es importante que las políticas educativas sean diseñadas y evaluadas de manera rigurosa, para asegurar que estén logrando los objetivos para los cuales fueron creadas.

Las políticas públicas educativas juegan un papel fundamental en la formación de los profesionales de la educación superior. Estas políticas establecen pautas y estrategias para mejorar la calidad de la educación superior, y pueden incluir medidas para mejorar la formación docente, la implementación de tecnologías de la información y la comunicación en la educación, la promoción de la educación inclusiva y la atención a la diversidad, entre otras.

Específicamente, las políticas públicas educativas de educación superior deben estar diseñadas y evaluadas de manera rigurosa, para asegurar que estén logrando los objetivos para los cuales fueron creadas. En consecuencia, son herramientas importantes para mejorar la calidad de la educación y garantizar el acceso a la misma. Razón por la cual son cruciales para garantizar el acceso equitativo, la calidad educativa y la relevancia de los programas académicos en un mundo en constante cambio.

Uno de los desafíos más apremiantes en las políticas públicas de educación superior es garantizar la equidad en el acceso. A pesar de los avances en muchos sistemas educativos, persisten desigualdades en el acceso a la educación superior basadas en factores socioeconómicos, género y origen étnico. Las políticas deben abordar estas disparidades, promoviendo programas de becas, orientación vocacional temprana y medidas afirmativas para grupos subrepresentados. Además, es esencial considerar la equidad en términos de resultados educativos. Las políticas deben centrarse en reducir las brechas de rendimiento entre diferentes grupos estudiantiles, garantizando que todos los estudiantes, independientemente de su origen, tengan igualdad de oportunidades para completar sus estudios con éxito.

Otro de los desafíos para este tipo de políticas públicas, es el financiamiento adecuado. El cual es crucial en la efectividad de las políticas públicas en educación superior. Las instituciones educativas necesitan recursos suficientes para mantener la calidad de la enseñanza, la investigación y la infraestructura. Sin embargo, muchos sistemas enfrentan desafíos financieros debido a la falta de inversión pública, la dependencia excesiva de matrículas y la presión para reducir costos. Este aspecto redunda en la sostenibilidad financiera mediante la creación de modelos equitativos y transparentes de financiamiento. Además, es necesario explorar nuevas fuentes de ingresos, como asociaciones público-privadas, para diversificar las fuentes de financiamiento y garantizar la estabilidad a largo plazo.

La relevancia de la educación superior en relación con las demandas del mercado laboral es un aspecto clave que debe abordarse en las políticas públicas. Las instituciones deben colaborar estrechamente con la industria para desarrollar programas académicos que preparen a los estudiantes para los desafíos del mundo laboral actual y futuro. Es imprescindible fomentar la vinculación entre las instituciones educativas, las empresas y otros actores relevantes, promoviendo la investigación aplicada, programas de pasantías y la actualización constante de los planes de estudio. Además, es crucial adoptar un enfoque flexible y adaptable para responder rápidamente a los cambios en las necesidades del mercado laboral.

Sin duda alguna, la garantía y mejora de la calidad educativa representa un escollo para las políticas públicas en el sector universitario. Los estándares académicos deben ser rigurosos y actualizados para asegurar la relevancia de los programas de estudio. La evaluación continua de la calidad, mediante procesos de acreditación y revisión, es esencial para identificar áreas de mejora y garantizar que las instituciones cumplan con los estándares establecidos, y de esa manera coadyuvar al desarrollo de los países.

La educación superior es un tema de gran importancia en Ecuador. En las últimas décadas ha experimentado una evolución significativa, marcada por cambios en las políticas educativas, reformas institucionales y cambios sociales y culturales. Específicamente, en 2008, la Constitución Ecuatoriana y la subsecuente Ley de Educación Superior derivada de tal reforma, reafirmaron el concepto de gratuidad de la educación superior en universidades públicas (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008). Esta ley integra en las instituciones de educación superior (IES), tanto a las universidades y escuelas politécnicas, como a los institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos, de artes y los conservatorios superiores, tomando en cuenta a las públicas y privadas, que conforman el Sistema de Educación Superior. Asimismo, incluye los organismos de dirección, evaluación y de consulta, como son el Consejo de Educación Superior (CES), el Consejo de

Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES), la Asamblea del Sistema de Educación Superior y los Comités Regionales Consultivos de Planificación de la Educación Superior (Asamblea Nacional de Ecuador, 2010).

En la actualidad, las políticas públicas se centran en mejorar la calidad y la equidad de la educación, así como en adaptarse a un mundo en constante cambio. La Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) es la entidad encargada de implementar estas políticas, a través de la promoción de la investigación, la innovación y la formación de recursos humanos altamente capacitados (Ángulo *et al.*, 2021).

Entre las políticas actuales más destacadas se encuentra el Programa de Becas para Estudios de Posgrado en el Exterior, que tiene como objetivo fomentar la formación de recursos humanos altamente capacitados en áreas estratégicas para el desarrollo del país (Ortega & Guerrero, 2021). Además, se han implementado políticas para mejorar la calidad de la educación superior, incluyendo la acreditación de programas y la evaluación de la calidad de las instituciones. A continuación, se describen cada una de ellas.

1. Programa de Becas para Estudios de Posgrado en el Exterior: Este programa tiene como objetivo fomentar la formación de recursos humanos altamente capacitados en áreas estratégicas para el desarrollo del país (Toscanini *et al.*, 2016).
2. Acreditación de programas y evaluación de la calidad de las instituciones: Se han implementado políticas para mejorar la calidad de la educación superior, incluyendo la acreditación de programas y la evaluación de la calidad de las instituciones (Toscanini *et al.*, 2016).
3. Nuevos mecanismos de ingreso a la formación de tercer nivel: Se han creado nuevos mecanismos de ingreso a la formación de tercer nivel, con

el objetivo de reducir las desigualdades de acceso de los bachilleres a las aulas universitarias (Ortega & Guerrero, 2021).

4. Políticas de acceso, financiamiento y gestión de la calidad: Se han implementado políticas para mejorar el acceso, el financiamiento y la gestión de la calidad en la educación superior en Ecuador (Moreno *et al.*, 2023).
5. Innovación en la educación en línea: La pandemia de COVID-19 ha presentado una oportunidad para innovar y mejorar la educación en línea, lo que podría tener beneficios a largo plazo para la accesibilidad y la equidad de la educación superior (Ortega & Guerrero, 2021) .

A pesar de los avances en las políticas públicas en educación superior en Ecuador, para Quinatoa (2019) todavía existen desafíos significativos que deben ser abordados para garantizar una educación de alta calidad para todos los estudiantes. Uno de los principales desafíos es la necesidad de adaptarse a un mundo en constante cambio, especialmente en términos de tecnología y globalización. Además, la equidad en la educación superior sigue siendo un desafío importante, ya que se busca garantizar que todos los estudiantes, independientemente de su origen socioeconómico, tengan las mismas oportunidades de acceder a una educación de calidad. Por otro lado, existen oportunidades significativas para mejorar la educación superior en Ecuador. La implementación de políticas para mejorar la calidad de la educación y la formación de recursos humanos altamente capacitados son pasos importantes en la dirección correcta (Ortega & Guerrero, 2021)

De lo expuesto, es evidente que las políticas públicas en educación superior en Ecuador han experimentado una evolución significativa en las últimas décadas, marcada por cambios en la accesibilidad, la equidad y la calidad de la educación. A pesar de los desafíos significativos que enfrenta el sistema educativo en la actualidad, existen oportunidades para mejorar la educación superior en Ecuador, a

través de la innovación, la formación de recursos humanos altamente capacitados y la implementación de políticas para mejorar la calidad de la educación (Toscanini *et al.*, 2016). Es importante que los responsables políticos, los docentes y los estudiantes trabajen juntos para abordar estos desafíos y aprovechar estas oportunidades, con el objetivo de garantizar una educación superior de alta calidad para todos los estudiantes en Ecuador.

3. Sistemas de Gestión de la Calidad en Educación Superior

La gestión de la calidad en la educación superior se ha convertido en una característica y requisito que las instituciones educativas deben cumplir de acuerdo con los estándares de acreditación. En los últimos años se ha intentado equilibrar el crecimiento e incremento de las universidades (Romero *et al.*, 2020). Por otro lado, existe una demanda social por formar profesionales que puedan ejercer en las mejores condiciones su profesión. Así, una de las condiciones de las instituciones educativas es ofrecer garantías a los usuarios de la educación universitaria. Sin embargo, se observa una gran desconfianza de la población, debido a que la calidad de los procesos formativos que se ofrecen es deficiente y no logran revertir las dificultades que enfrentan (Ramos, 2019).

En este contexto, la educación superior tiene un desafío muy grande para satisfacer las demandas educativas de la sociedad, garantizando una educación óptima que cumpla con los estándares de certificación nacionales e internacionales, una educación integral que atienda las demandas del mercado laboral y que incida en la adquisición oportuna. Nuevos profesionales en diversas entidades públicas y privadas, donde se convierten en agentes de cambio e innovación. Así, Fontalvo *et al.* (2021) sostienen que actualmente los departamentos universitarios y especialmente las distintas carreras enfrentan competencia para responder a la demanda estudiantil y a estándares de calidad que permitan una adecuada planificación, monitoreo y mejora continuamente sus servicios.

En efecto, según Orozco *et al* (2020), un mal servicio educativo no garantiza el desarrollo de habilidades profesionales de los estudiantes, lo que conlleva a una mala formación y a la falta de un certificado profesional adecuados a exigencias de la sociedad actual a nivel local y global. Por lo tanto, para asegurar una educación de calidad, ésta debe basarse en procesos continuos de acreditación, en los que exista una demanda constante que permita garantizar competencias profesionales, para lo cual es imprescindible una gestión de calidad en las instituciones de educación superior (IES).

Esta gestión abarca varias dimensiones y permite ofrecer un servicio educativo óptimo que se refleja en una formación profesional competente. Para lograr esto, es necesario evaluar los programas académicos, la infraestructura, la producción intelectual de los docentes, el rendimiento de los estudiantes y los servicios que la universidad ofrece a la comunidad. Así, Salazar y Caillón (2012), indican que estos elementos permiten medir la eficacia del servicio universitario y contribuir a establecer estándares de formación profesional que garanticen el reconocimiento de los egresados en distintos ámbitos laborales relacionados con las carreras que la universidad ofrece.

Para Bedoya *et al.* (2021), el sistema de educación superior tiene la capacidad de adaptarse a los cambios y exigencias que surjan en diferentes áreas del conocimiento. En este sentido, la educación superior debe estar preparada para enfrentar nuevos desafíos en momentos difíciles, como los experimentados durante el cierre o limitación del acceso a los campus universitarios por la pandemia producto del COVID 19. Además de, garantizar la calidad de la enseñanza a través de modalidades virtuales representa un desafío importante. Por lo tanto, las universidades deben desarrollar estrategias diversas y efectivas para satisfacer estas demandas de manera oportuna. Tales el caso, en diferentes partes del mundo, del uso de modelos de enseñanza híbridos que combinan la enseñanza en línea y presencial de manera innovadora y casi inmediata.

No obstante, Sotelo *et al.* (2020), argumentan que los sistemas de gestión de calidad surgen como una respuesta a la necesidad de la sociedad de incorporar profesionales competentes en el ámbito productivo. Siendo los estudiantes universitarios a quienes pareciera otorgársele la responsabilidad de evaluar los niveles de competitividad de las universidades al seleccionar su opción educativa. Aquellas IES que no respondan a esta demanda, verán una disminución en la solicitud de sus servicios educativos y su competitividad en comparación con otras instituciones. Es imprescindible que la oferta educativa esté alineada con las necesidades del mercado laboral, el plan de estudios se ajuste a las exigencias actuales y que los estudiantes adquieran habilidades profesionales en entornos reales que les preparen para su futura carrera profesional (Malagón *et al.*, 2019).

Otro aspecto importante son las oportunidades de formación profesional del docente; el cual, según Espejo *et al.* (2020), está directamente vinculada con la calidad de la educación superior. Para estos autores, desempeñan un papel crucial en la formación profesional de los estudiantes, por lo que es vital prestar atención a su praxis para alcanzar una educación de calidad. Es imprescindible establecer los criterios para la formación y producción intelectual de los profesores universitarios. Se debe implementar un sistema de seguimiento para asegurar que los docentes tengan un rendimiento óptimo, así como proporcionarles una formación continua para mejorar sus habilidades profesionales y poder hacer frente a las demandas educativas en un entorno tecnológico en constante evolución. (Poquioma *et. al*, 2021).

Deriva de lo expuesto, la necesidad de una creciente demanda de rendición de cuentas y aseguramiento de la calidad por parte de las partes interesadas, incluidos estudiantes, empleadores y organismos reguladores. Evidenciándose lo imprescindible del establecimiento de estándares claros, medibles y consistentes con el propósito de promover la excelencia en todos los procesos medulares de las IES. En consecuencia, se debe contar con una herramienta que contribuya a la mejora de la organización y garantice la estandarización de los procesos a fin de que los

productos y servicio de las IES cumpla con los requerimientos de sus beneficiarios. En razón a esta última premisa, debe configurarse un sistema de gestión de calidad para alcanzar el reto planteado a las universidades.

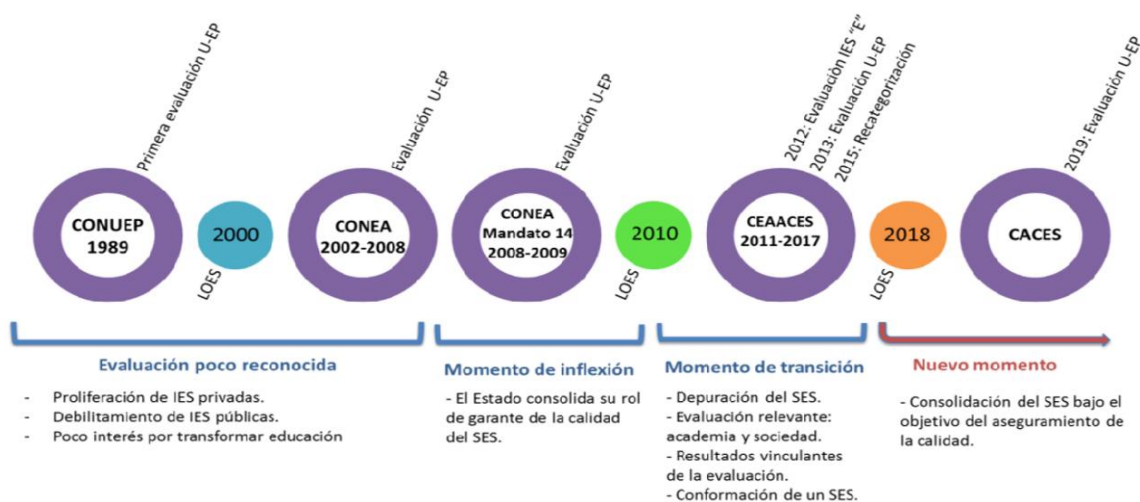
Para Becerra *et al.* (2019), un sistema de gestión de calidad (SGC) es un mecanismo operativo que una organización utiliza para optimizar sus procesos. Su objetivo principal es orientar la información, la maquinaria y el trabajo de tal manera que los clientes estén satisfechos con los productos y/o servicios que adquieren. Este sistema apunta a la coordinación de procedimientos y recursos para mejorar la calidad de la oferta. Un cliente satisfecho siempre implica un beneficio para la empresa: mayores ganancias, fidelidad, menos gastos en resolución de problemas, entre otros. En síntesis, asumiendo a Fontalvo y De La Hoz (2018), los SGC se pueden entender como herramientas para la planificación, la ejecución y la evaluación de los proyectos empresariales con la calidad como fin.

En el ámbito de la educación superior, un SGC es una estructura operativa que se utiliza para optimizar y coordinar los procesos académicos y administrativos. Este sistema se basa en los pilares fundamentales de la universidad, como la docencia, la investigación y la extensión, apuntando hacia la mejora continua de estos procesos (Becerra *et al.*, 2019). Este debe basarse en los principios fundamentales de la gestión de la calidad, que incluyen el enfoque al usuario, el liderazgo, el compromiso de las personas, el enfoque a procesos, la mejora continua y la toma de decisiones basada en la evidencia. Para implementar un SGC, la universidad debe contar con una política de calidad que esté alineada con sus principios y valores. Esto con el fin de establecerlo como un mecanismo/herramienta que le permitirá a la Universidad planificar, ejecutar, controlar y mejorar tanto procesos como elementos que de alguna manera permiten el cumplimiento de la misión y visión que influyen en la satisfacción de los usuarios (internos y externos).

En Ecuador, al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, el sistema educativo debe tener la capacidad de adaptarse a las necesidades cambiantes de la sociedad y el mercado laboral gracias a su diversidad (Poquioma *et al.*, 2021). Esto implica la importancia de mejorar el uso de recursos tanto humanos como financieros. Debido a esto, las universidades ecuatorianas se encuentran trabajando para mejorar su sistema de gestión basado en una cultura de pensamiento estratégico. En ese sentido, una revisión histórica (figura 1) permite identificar cuatro momentos en la evaluación de la calidad de la educación superior en Ecuador. Inicialmente, una época entre 1989 y 2008 donde la evaluación de calidad despertó poco interés, tuvieron una limitada acogida. Un segundo momento donde el Estado consolidó un rol de garante de la calidad de la educación superior, mediante el Mandato Constituyente No. 14 para la depuración del sistema de educación superior (SES), dándose un punto de inflexión en la evaluación de las IES (Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, 2018).

Posteriormente, la aprobación de la LOES en 2010 marca el inicio de un período de transición hacia la institucionalización de los procedimientos de evaluación de la calidad. Desde 2010 hasta 2017, diversos procesos tales como: acreditación, clasificación académica y aseguramiento de la calidad de las instituciones educativas; se realizan para garantizar la excelencia en la educación. En ese sentido; el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CACES) asume requisitos para las universidades con el fin de garantizar la calidad del servicio educativo. Es importante tener en cuenta que los resultados de las evaluaciones realizadas se establecieron como estudios que influyen y apoyan la toma de decisiones relacionadas con el SES. Actualmente, el proceso de mejoramiento continuo, está caracterizado por la constitución como un Sistema Interinstitucional de Aseguramiento de la Calidad, avalado por la nueva LOES (Crespo *et al.*, 2017).

Figura 1. Hitos históricos de la evaluación de las instituciones de educación superior en Ecuador



Fuente: CACES (2018)

Resulta evidente la sinergia entre estos sistemas y las políticas públicas. De acuerdo a lo expuesto se demuestra la necesidad de un sistema de gestión de calidad que garantice la pertinencia, equidad y calidad de la educación superior en el país para la búsqueda de la excelencia académica y la mejora continua. En ese sentido, la formulación de políticas públicas ha proporcionado el marco normativo y la orientación estratégica necesarios, mientras que los sistemas de gestión de calidad actúan como herramientas prácticas para evaluar y fortalecer procesos académicos y administrativos.

4. Implementación de Sistemas de Gestión de la Calidad en Instituciones de Educación Superior en Ecuador

El sistema de gestión de la calidad en Instituciones de Educación Superior en Ecuador ha experimentado varios cambios en los últimos años. Estableciéndose como propósito de la evaluación de la calidad en universidades con fines de acreditación a las universidades y escuelas politécnicas, se concibió como la

valoración del cumplimiento de las IES, de manera equilibrada o no, con el desarrollo de las tres funciones sustantivas de la universidad ecuatoriana: docencia, investigación e innovación y vinculación con la sociedad, que es la base de la concepción de calidad establecida en el art. 93 de la LOES, (Asamblea Nacional, 2010)

El principio de calidad establece la búsqueda continua, auto reflexiva del mejoramiento, aseguramiento y construcción colectiva de la cultura de la calidad educativa superior, con la participación de todos los estamentos de las Instituciones de Educación Superior y el Sistema de Educación Superior, basada en el equilibrio de la docencia, la investigación e innovación y la vinculación con la sociedad, orientadas por la pertinencia, la inclusión, la democratización del acceso y la equidad, la diversidad, la autonomía responsable, la integralidad, la democracia, la producción de conocimiento, el diálogo de saberes, y valores ciudadanos. (p. 17)

El propósito de los modelos de evaluación institucional anteriores, basados en el método matemático de decisión multicriterio era evaluar, acreditar y categorizar universidades. La definición del principio de calidad de la LOES (2010) en el artículo 93 establecía que esta debía considerarse el buscar constantemente la excelencia, la relevancia, la óptima producción, la transmisión del conocimiento y el desarrollo del pensamiento a través de la autocrítica, la crítica externa y la mejora continua.

Al respecto, la Política de Evaluación Institucional del CACES (2018), toma distancia de esta definición porque la equiparación de calidad con excelencia (ambos constructos polisémicos), requiere que exista comparabilidad. Lo que significa que para que algunos sean excelentes, otros deben ser menos excelentes. Con esto se pudiera estar en presencia de segregación y elitismo. En ese sentido, Ángulo (2021) afirma que la clasificación de universidades y escuelas politécnicas reflejó claramente esa idea y causó distorsiones. No solo al fomentar la competencia entre instituciones, sino también en la distribución de los recursos públicos para la educación superior. Esto beneficiaba a las instituciones de categoría A, a pesar de

que las instituciones con problemas de calidad son las que necesitan más recursos para poder mejorar.

El modelo del CACES, por el contrario, asume como línea directriz, la definición de calidad expresada en el art. 93 de la LOES (Asamblea Nacional, 2018). Desde allí se derivan los ejes del modelo de evaluación que son las tres funciones sustantivas de la educación superior, entendidas de manera articulada y equilibrada, que definen el quehacer principal y sustantivo de las instituciones. Esto para ser coherente con los fines de la educación superior, establecidos en el artículo 350 de la Constitución de Ecuador. Dicha norma indica que el objetivo del Sistema de Educación Superior es proporcionar una formación académica y profesional con enfoque científico y humanista, fomentar la investigación científica y tecnológica, promover la innovación, el desarrollo y la difusión del conocimiento y las culturas, así como contribuir a la resolución de los problemas del país de acuerdo con los objetivos del régimen de desarrollo (Asamblea Nacional, 2008).

Para el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (2019) a los Tres Ejes o Núcleos mencionados del Modelo de evaluación, se añade otro, de carácter general y transversal a las funciones sustantivas, denominado en el modelo condiciones institucionales. Este se refiere a aspectos tangibles e intangibles, que constituyen las condiciones sobre los que se levanta el ejercicio de las funciones sustantivas. Para el Sistema de Educación Superior ecuatoriano la calidad constituye un principio que consiste en la búsqueda constante y sistemática de la excelencia, la pertinencia, producción optima, transmisión del conocimiento y desarrollo del pensamiento mediante la autocrítica, la crítica externa y el mejoramiento permanente, de acuerdo al artículo 93 de la LOES (Asamblea Nacional, 2010). En este sentido, se entiende la calidad de las universidades y escuelas politécnicas como el grado en el que, de conformidad con su misión, enmarcada en los fines y funciones del Sistema de Educación Superior ecuatoriano, alcanzan los objetivos de docencia,

investigación y vinculación con la sociedad, a través de la ejecución de procesos que observan los principios del sistema y buscan el mejoramiento permanente.

La valoración de la calidad a nivel institucional debe considerar las características de los aspectos generales necesarios, relacionados con las funciones sustantivas de la universidad, que posibilitan el desarrollo adecuado hacia el cumplimiento de los objetivos institucionales. Estas características de los procesos académicos son muy diversas y complejas, constituyendo verdaderas dimensiones en el espacio de la calidad académica, y deben ser realizadas bajo la guía de la normativa ecuatoriana pertinente y los desarrollos teóricos, experiencias y buenas prácticas internacionales. En consecuencia, en el modelo de CACES 2019 se precisan categorías a partir de los ejes temáticos desde donde se establecen los criterios de evaluación de la calidad institucional (tabla 1).

Tabla 1. Categorías para los criterios de evaluación de la calidad institucional

EJES	CATEGORIA
Docencia	1. Planificación de los procesos del profesorado
	2. Ejecución de procesos del profesorado
	3. Titularidad profesorado
	4. Formación profesorado
	5. Planificación de los procesos del estudiantado
	6. Ejecución de los procesos del estudiantado
	7. Titulación del estudiantado (Grado)
Investigación	8. Planificación de los procesos de investigación
	9. Ejecución de los procesos de investigación
	10. Producción académica y científica
	11. Publicación de artículos en revistas indizadas
Vinculación con la sociedad	12. Planificación de los procesos de vinculación con la sociedad
	13. Ejecución de los procesos de vinculación con la sociedad
	14. Resultados de los procesos de vinculación con la sociedad
Condiciones Institucionales	15. Planificación Estratégica y Operativa
	16. Infraestructura y Equipamiento Informático
	17. Bibliotecas
	18. Gestión Interna de la Calidad
	19. Bienestar estudiantil

20. Igualdad de oportunidades

Fuente: Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (2019)

5. Metodología

Para la consecución del objetivo, se empleó una metodología de carácter documental, específicamente la planteada por Guevara et al. (2020). Dichos autores especifican que debe identificarse el tema de investigación, acá son los constructos política públicas y sistemas de gestión de la calidad. Para luego continuar con la búsqueda, selección y análisis de la literatura. En este estudio, se ubicó la información por motores de búsqueda realizando lecturas para limitar ejes temáticos de selección de material importante para el estudio. Luego, se reflexionó sobre los planteamientos teóricos que permitieron evaluar y distinguir información primordial; para argumentar el análisis de las descripciones teóricas sobre la temática estudiada. Por último, se contextualizaron las categorías teóricas en la educación superior ecuatoriana, para comprender la relación entre los constructos en dicho escenario.

Aunado a lo anterior, específicamente para el tratamiento de los artículos considerados en este estudio, se seleccionaron todos los estudios desde el año 2008 hasta la fecha, referidos a políticas públicas y SGC en Ecuador, en las diversas bases de datos académicas disponibles en Internet (básicamente Scopus, Google Scholar y Dialnet). Para ello, se empleó como filtro de búsqueda las expresiones que se mencionan a continuación todas contextualizadas a la educación superior Ecuador: calidad, pertinencia, indicadores de calidad, indicadores de gestión, evaluación de la calidad, gestión, sistemas de gestión, acreditación, gestión universitaria.

Por otra parte, para visibilizar la relevancia de la política de evaluación institucional de universidades y escuelas politécnicas en atención a los criterios del CACES, se aplicaron entrevistas a siete (7) informante informantes clave constituidos por autoridades rectorales, quienes aportaron datos importantes para

lograr la comprensión, análisis e interpretación de los hallazgos con respecto al relación entre las políticas públicas y los SGC. Las 25 preguntas de la entrevista se formularon en atención a los ejes temáticos y categorías definidos en el modelo de CACES 2019. Dichas preguntas se especifican en la tabla 2.

Tabla 5. Preguntas formuladas en la entrevista

Pregunta
1. ¿En la institución donde usted labora las políticas gubernamentales para la educación superior son lineamientos de gestión para la planificación de la docencia, investigación y vinculación?
2. ¿Qué es más importante en la planificación académica la formación de grado o el desarrollo de posgrados?
3. ¿Se han diseñado estrategias de formación pedagógica, instruccional, tecnológicas y de bioseguridad para adecuarse a la nueva normalidad derivada de la crisis del COVID-19?
4. ¿Considera Ud. que en los procesos de selección de docentes relacionan el perfil y la experiencia profesional con los planes curriculares de grado y las necesidades de acreditación de la institución?
5. ¿Los profesores estimulados a estudiar posgrados mediante una estrategia de formación de cuarto nivel?
6. ¿La admisión de estudiantes se adecua a las capacidades de la institución: profesores, infraestructura y oferta académica para responder a las necesidades del entorno local y nacional mediante la formación profesional con procesos de tutoría académica?
7. ¿Los estudiantes culminan sus carreras y se titulan en el plazo establecido con pertinencia de su educación?
8. ¿Existe una planificación de la investigación definida por dominios académicos vinculada a la formación de grado?
9. ¿Los proyectos de investigación están de acuerdo a los requerimientos nacionales establecidos por las políticas públicas y tienen financiamiento para su desarrollo?
10. ¿Los profesores de grado forman parte la planta de profesores investigadores?
11. ¿Los profesores publican artículos que provienen de proyectos de investigación relacionados a la formación de grado en revistas indizadas?
12. ¿De qué manera se integra la investigación a la docencia y a la vinculación con la sociedad?
13. ¿La producción científica se enmarca en los lineamientos de promoción de la innovación social establecidos por la política pública para la formación de grado?
14. ¿Existen experiencias del aporte de innovación social generada por la institución de aplicabilidad en su entorno?

15. ¿Se planifica el proceso de vinculación con la sociedad con la participación de profesores y estudiantes?
16. ¿Los estudiantes desarrollan proyectos comunitarios articulados a los dominios académicos de grado?
17. ¿Los profesores y estudiantes se vinculan a otros actores para la generación de soluciones a los problemas del entorno?
18. ¿Se fomentan relaciones con el entorno público y empresarial para la formación de grado y el empleo?
19. ¿Se verifica la pertinencia de la formación de grado a través de la vinculación con el entorno en la cual ella se inserta?
20. ¿Sabe Ud. si la institución cuenta con un plan estratégico?
21. ¿La planificación estratégica declara los objetivos de formación de grado?
22. ¿La institución promueve la participación de la comunidad universitaria en la planificación estratégica, su difusión e implementación?
23. ¿Los resultados obtenidos de los procesos de evaluación garantizan el mejoramiento continuo de la calidad del graduado?
24. ¿Considera Ud. que se dispone de una plataforma informática para la gestión de los procesos académicos de grado?
25. ¿En su opinión la institución realiza adecuaciones tecnológicas para responder a la nueva realidad de educación virtual?

Fuente: Elaboración propia

Luego de realizadas las entrevistas, se analizaron y codificaron. Lo cual se estructuro mediante emisiones relevantes que represente el relato más significativo para la categoría y eje temático que se aborda, además del atributo de dicha emisión y nivel de coincidencia entre los informantes claves.

6. Resultados

En cuanto a las investigaciones consideradas, se tienen once (11) artículos científicos considerados por cumplir con los criterios de inclusión analizados

Tabla 2. Sistematización de artículos analizados

Autor/año	Objetivo	Metodología	Resultados	Conclusiones
Espinoza, C. (2016)	Analizar la relación entre la calidad de la educación, los índices de gestión y el presupuesto de las	Análisis de datos secundarios.	La calidad de la educación tiene relación positiva con los índices de gestión, y una relación negativa con el presupuesto de las IES.	La calidad de la educación no depende únicamente del presupuesto de las IES, sino también de

	universidades en Ecuador en 2015.		Necesidad de usar las normas ISO.	la gestión y otros factores.
Flores, J. y Pernía, E. (2018)	Identificar las tendencias globales que influyen en el desarrollo de la educación superior (ES) en Ecuador.	Análisis de datos secundarios.	Las tendencias globales que influyen en la ES son la pertinencia, regionalización y expansión pudiéndose emplear ISO. 9001 para medir la calidad.	Las IES en Ecuador deben aumentar el grado de adaptación a las tendencias globales para mejorar la calidad.
Gómez, H. y Sánchez, V. (2013)	Proponer indicadores cualitativos para medir la calidad de la educación.	Revisión bibliográfica y análisis de datos secundarios.	Propuesta de 10 indicadores para medir la calidad, pudiéndose asumir las normas ISO.	Los indicadores son útiles para medir la calidad en contextos universitarios.
Gonzalo, I. (2009)	Analizar los impactos del aseguramiento de la calidad y la acreditación de la educación superior.	Revisión bibliográfica y análisis de datos secundarios.	La acreditación y el aseguramiento de la calidad pueden mejorar la educación superior, Un SGC puede evitar tener efectos negativos como la homogeneización y burocratización.	Los mecanismos de aseguramiento de la calidad y acreditación son efectivos y sin efectos negativos en la diversidad y la autonomía de las IES
Koppel, E. (2015)	Analizar la evaluación, acreditación y categorización universitaria en Ecuador.	Análisis de datos secundarios.	Avances significativos, también ha enfrentado desafíos como la falta de recursos y la resistencia de algunas instituciones. Necesidad de un SGC, como las normas ISO. 9001	Los mecanismos de evaluación, acreditación y categorización universitaria en Ecuador mejoran la calidad de la educación superior.
Naranjo, G. (2016)	Analizar la evaluación y acreditación de la educación superior en Ecuador desde una perspectiva de metaevaluación y gestión académica de calidad.	Análisis de datos secundarios y entrevistas a expertos.	Existen desafíos en la evaluación y acreditación de la educación superior en Ecuador, como la falta de claridad en los criterios de evaluación y la falta de participación de los actores relevantes. Inexistencia de un SGC coherente con las políticas.	La educación superior en Ecuador debe promover la participación de los actores relevantes en estos procesos de evaluación.
Ortega, W., & Caisa, E. (2021)	Identificar los indicadores de calidad de la educación superior en Quito.	Análisis de datos secundarios y entrevistas a expertos.	Se identificaron 10 indicadores de calidad, incluyendo la formación integral, la investigación, la innovación, la internacionalización, entre otros.	Los indicadores identificados pueden ser útiles para mejorar la calidad de la educación superior en Quito.
Pazmiño, S. (2018)	Analizar el sistema de educación superior en Ecuador	Análisis de datos secundarios.	El sistema de educación superior en Ecuador ha experimentado cambios	Fortalecer el sistema de educación superior en Ecuador

	desde el 2000 hasta la actualidad.		desde el 2000, incluyendo la implementación de mecanismos de evaluación y acreditación.	para mejorar la calidad de la educación y garantizar el acceso a la misma.
Véliz, V. (2018)	Analizar la calidad de la educación superior en Ecuador.	Análisis de datos secundarios.	La calidad de la educación superior en Ecuador ha mejorado en los últimos años, aún existen desafíos como la falta de recursos, SGC y coordinación entre las instituciones.	Continuar mejorando los sistemas de evaluación y acreditación eleva la calidad de las IES.
Zerega, M. y Manuel M. (2017)	Analizar la calidad de la educación superior en Ecuador y su relevancia para diferentes actores.	Análisis de datos secundarios y entrevistas a expertos.	La calidad de la educación superior en Ecuador es relevante para diferentes actores, incluyendo los estudiantes, los empleadores y la sociedad en general.	Se requiere reforzar los sistemas de evaluación y acreditación de la educación superior en Ecuador con el fin de elevar su calidad y asegurar su pertinencia para múltiples sectores interesados; para ello puede establecer un SGC fundamentado en las normas ISO. 9001.
Quiñonez, H. (2023)	Analizar la calidad institucional de pregrado en las instituciones de educación superior en Ecuador.	Análisis de datos secundarios y encuestas a estudiantes y docentes.	La calidad institucional de pregrado en las instituciones de educación superior en Ecuador es variable, y depende de factores como la gestión, la infraestructura y la formación docente.	Es fundamental mejorar la gestión, la infraestructura y la capacitación del personal docente en las universidades ecuatorianas con el fin de elevar la calidad de la educación superior a nivel de pregrado.

Fuente: Elaboración propia

De lo obtenido, en términos de gestión de calidad, la política pública ha llevado a la necesidad de implementar modelos de gestión que sean dinámicos, abiertos y normativos, combinando la calidad de los procesos con factores externos. Sin embargo, se ha observado que las políticas de calidad no toman en cuenta la

visión estratégica y los procesos internos de mejora continua de las instituciones de educación superior. Esto sugiere que, aunque la política pública ha impulsado cambios en la gestión de calidad, aún hay margen para mejorar la implementación y adaptación de estas políticas a las necesidades y características específicas de cada institución.

En ese sentido, de acuerdo con Crespo et al. (2017), por la existencia de una amplia gama de IES, con diferentes culturas institucionales y fuentes de financiación variadas; cada institución debe acoger un modelo para gestionar la calidad, teniendo como referencia las directrices de la CACES. Para ello deben evaluar los modelos que se utilizan a nivel mundial en empresas y universidades para gestionar la calidad. Algunos de estos son: modelo japonés, modelo norteamericano, modelo europeo EFQM, el modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión, y las normas ISO. Cada uno de ellos tiene sus propias características que son útiles para mejorar la gestión en las IES. Es importante señalar que de estos modelos el más utilizado en la educación ecuatoriana, de acuerdo con lo mostrado en la tabla 3, es la norma ISO 9001.

En atención de lo planteado, el Sistema de Gestión de la Calidad en Instituciones de Educación Superior en Ecuador ha experimentado varios cambios en los últimos años, con el objetivo de mejorar la calidad de la educación y la eficiencia institucional, lo cual es coincidente con lo planteado por Becerra *et al.* (2019). Se han implementado políticas para mejorar la calidad de la educación superior, incluyendo la acreditación de programas y la evaluación de la calidad de las instituciones. Además, se han establecido sugerencias de implementación de sistemas de gestión de calidad en las instituciones de educación superior, con el objetivo de mejorar la calidad de la educación y la eficiencia institucional. Para Fontalvo y De La Hoz (2018), a pesar de estos avances, todavía existen desafíos significativos que deben ser abordados para garantizar una educación de alta calidad para todos los estudiantes.

La gestión de la calidad en las instituciones de educación superior en Ecuador es un tema de gran importancia para el país, ya que la calidad de la educación superior es fundamental para el desarrollo social y económico. En este sentido, la revisión sistemática de las investigaciones sobre la calidad de la educación superior en Ecuador permite identificar los avances y desafíos en este ámbito. Se puede observar que las investigaciones analizan diferentes aspectos de la calidad de la educación superior, como la implementación de sistemas de gestión de calidad, la evaluación y acreditación, y los indicadores de calidad. Además, se utilizan diferentes metodologías, como el análisis de datos secundarios, la revisión bibliográfica y las encuestas a expertos y actores relevantes.

En general, se puede observar que las investigaciones sobre la calidad de la educación superior en Ecuador tienen como objetivo mejorar la calidad de la educación y garantizar su relevancia para diferentes actores. Para lograr esto, es necesario fortalecer los mecanismos de evaluación y acreditación de la educación superior, promover la participación de los actores relevantes en estos procesos, y adaptarse a las tendencias globales que influyen en el desarrollo de la educación superior. Además, es importante implementar sistemas de gestión de calidad efectivos que permitan mejorar el desempeño organizacional y garantizar la calidad de los productos y servicios ofrecidos por las instituciones de educación superior. En resumen, la revisión sistemática de las investigaciones sobre la calidad de la educación superior en Ecuador permite identificar los avances y desafíos en este ámbito, y brinda información valiosa para mejorar la calidad de la educación superior en el país.

En relación con la relevancia específica de la política de evaluación institucional de universidades y escuelas politécnicas del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación desde el modelo de evaluación a Universidades y Escuelas Politécnicas 2019 del CACES, se encontró información de la realidad universitaria respecto al desarrollo de las funciones sustantivas. En ese sentido, se

direccionó la búsqueda de sentidos y significados de los siete informantes claves del estudio, desde sus testimonios y ejecutorias respecto a la evaluación de la calidad institucional de pregrado de las IES de Ecuador, lo cual permitió establecer un referente interpretativo de ello. En sentido, se realizó la hermenéusis considerando lo teórica e institucional además de la perspectiva de los informantes.

La síntesis intelectual producto de la interpretación y comprensión de las percepciones de los actores claves, fueron sistematizadas en la tabla 4. Allí, se presenta las categorías de evaluación interna, atributo y nivel de coincidencia producto de la hermenéusis de las respuestas en atención a la evaluación de la institucional de pregrado, así como los criterios de calidad gubernamentales en la

Todas las categorías fueron consideradas funcionalmente como sustantivas. Al realizar la sistematización, el nivel de coincidencia entre los informantes de los atributos resultó entre alto y moderado.

Tabla 3. Síntesis intelectual de categorías y atributos

CATEGORIA	ATRIBUTO
Planificación y gestión académica	Alineación a las políticas
	Contextualización a la demanda social
	Diversidad de estrategias
Cualidad del profesorado (selección, titularidad y formación)	Adhesión a planes curriculares y necesidades de acreditación de la institución
	Impulso a la calidad institucional
Admisión, tutoría y titulación del estudiantado	Limitaciones de capacidad institucional para la admisión estudiantil
	Condicionantes de la prosecución y titulación
Planificación y gestión de investigación (Procesos, programas, financiamiento)	Pertinencia de líneas de investigación
	Gestión del financiamiento
	Participación docente en la investigación
Socialización de la investigación (publicación e innovación social)	Correspondencia entre proyectos de investigación y publicaciones indizadas
	Vinculación entre funciones sustantivas
	Impulso de la innovación social

	Innovación social pertinente
Planificación de la vinculación con la sociedad	Planificación consensuada
	Transferencia de conocimientos
Participación (Necesidades del entorno y uso social del conocimiento)	Participación y acción social
	Diálogo transformacional
	Educación pertinente
Planificación y evaluación de gestión institucional	Plan estratégico institucional
	Orientación estratégica del proceso educativo
	Acciones estratégicas de participación
	Seguimiento a graduados.
Infraestructura y equipamiento	Satisfacción
	Adecuaciones requeridas
Fuente: Elaboración propia	

Los atributos y sus niveles de coincidencia dan cuenta de una gestión institucional determinada por un marco normativo y legal, los cuales mantiene un proceso de planificación estratégica considerando la evaluación institucional orientada a la calidad de las IES. Donde el proceso de evaluación utiliza estrategias colaborativas con implicación interna y externa, razón por la cual emerge pertinencia académica como aspecto ineludible para alcanzar la calidad

En ese sentido la evaluación de la calidad es considerada como un proceso de mejoramiento permanente y sostenido desde la cotidianidad institucional. Para ello debe darse la integración armónica de las funciones sustantivas, donde se asuma la misión de la construcción de conocimiento e innovación pertinente a las realidades sociales de la sociedad ecuatoriana.

Por otra parte, a lo interno de la institución la evaluación permitirá mejorar las condiciones institucionales, una planificación y seguimiento de la planifica y seguimiento a la construcción, equipamiento, mantenimiento, seguridad y limpieza de la infraestructura institucional. Así se garantizaría la pertinencia institucional con el cumplimiento de criterios de accesibilidad universal. Esto es coincidente, con los estudios de Santana y Santana (2022) quienes establecieron que la evaluación

institucional ha influido en la gestión de calidad al introducir la necesidad de definir indicadores que permitan mejorar y tomar acciones sobre la evolución de los programas académicos. Estos indicadores son esenciales para mejorar la calidad, verificar la pertinencia académica y mantenerla acorde a las necesidades sociales y laborales.

De lo referido deriva la existencia de una relación entre evaluación institucional y la mejora de la calidad. Sin embargo, destaca que esta relación que la evaluación de la calidad de la IES, obliga a la institución a reflexionar de forma crítica y sistemática sobre los diversos aspectos que están sometidos a evaluación. Con ello, se puede establecer que la repercusión del nivel de calidad pasa por establecer sistemas de gestión de calidad en la IES de Ecuador.

En definitiva, la evaluación institucional ha emergido como un componente integral de los sistemas de gestión de calidad en la educación superior de Ecuador, ejerciendo una profunda influencia en la mejora y adaptación de estas instituciones en línea con las políticas públicas (Fontalvo & De La Hoz, 2018). La implementación de procesos sistemáticos de evaluación ha permitido a las instituciones identificar áreas de fortaleza y debilidad, brindando información valiosa para la toma de decisiones informada. Esta alineación entre la evaluación institucional y las políticas públicas ha fortalecido la capacidad de las instituciones para cumplir con los estándares de calidad exigidos, impulsando el desarrollo y la excelencia académica.

La influencia de la evaluación institucional también se refleja en la garantía de la rendición de cuentas y la transparencia en la educación superior de Ecuador. Las instituciones se han vuelto más responsables ante sus comunidades académicas y la sociedad en general, contribuyendo así a la construcción de una cultura de responsabilidad institucional. Este enfoque de evaluación ha fomentado una mayor participación y colaboración entre las instituciones y las autoridades gubernamentales, creando un ambiente propicio para la implementación efectiva de

políticas públicas que buscan mejorar la calidad y la equidad en la educación superior (Quiñonez, 2023).

7. Conclusiones

Las políticas públicas de educación superior en Ecuador han influido en la gestión de calidad al introducir la necesidad de definir indicadores que permitan mejorar y tomar acciones sobre la evolución de los programas académicos. Estos indicadores son esenciales para mejorar la calidad, verificar la pertinencia académica y mantenerla acorde a las necesidades sociales y laborales. Por su parte, la evaluación institucional, ha sido una herramienta esencial para asegurar que los objetivos trazados por las políticas públicas se cumplan. Esta evaluación ha permitido evidenciar oportunidades y debilidades que permitan extraer lecciones aprendidas. Sin embargo, la institucionalización de la evaluación de políticas y programas enfrenta retos de índole económico, político y social.

A pesar de los logros, se destacan desafíos continuos en la implementación de la evaluación institucional. La necesidad de asegurar la consistencia y la equidad en los procesos de evaluación, así como la adaptación a las cambiantes dinámicas del entorno educativo, son aspectos que requieren atención continua. En este sentido, es imperativo que las políticas públicas sigan evolucionando para integrar las lecciones aprendidas de la evaluación institucional y abordar de manera proactiva las áreas de mejora identificadas. La colaboración sostenida entre las instituciones, el gobierno y otros actores clave es esencial para garantizar que la evaluación institucional siga siendo una fuerza impulsora para la mejora constante en la educación superior ecuatoriana.

Las políticas públicas de educación superior en Ecuador han jugado un papel crucial en este proceso. La Ley Orgánica de Educación Superior, coherente con la Constitución de la República, ha establecido reglamentos, normas y resoluciones administrativas que armonizan el desempeño de las instituciones de educación

superior. Estas políticas han impulsado la implementación de sistemas de gestión de calidad y han establecido mecanismos de control y aseguramiento de la calidad en la educación superior.

En ese sentido, las políticas públicas de educación superior en Ecuador han tenido un impacto considerable para visibilizar lo imprescindible de los sistemas de gestión y la evaluación institucional de las universidades. A través de la implementación de indicadores de calidad y la influencia de las políticas públicas, la evaluación institucional ha impulsado mejoras en la calidad de la educación superior. Sin embargo, aún hay margen para mejorar la implementación y adaptación de estas políticas a las necesidades y características específicas de cada institución.

Es necesario, precisar que la interrelación entre las políticas públicas, los sistemas de gestión de calidad y la evaluación institucional dirigida por el CACES ha sido esencial para forjar un panorama de educación superior robusto y en constante mejora en Ecuador. La alineación estratégica de los sistemas de gestión de calidad con las políticas públicas ha brindado una estructura normativa que guía el desarrollo y la implementación de prácticas educativas de alta calidad. La promulgación de políticas que respaldan la mejora continua ha catalizado la implementación efectiva de sistemas de gestión de calidad en instituciones educativas, apoyando así el compromiso del país con la excelencia académica y la pertinencia curricular.

La intervención del CACES como organismo evaluador ha agregado una capa adicional de responsabilidad y dirección al proceso. La evaluación institucional dirigida por el CACES ha servido como un instrumento crítico para medir el rendimiento de las instituciones, garantizando que se cumplan los estándares de calidad establecidos por el gobierno ecuatoriano. Esta colaboración ha contribuido a la construcción de un sistema de educación superior más transparente y rendidora

de cuentas, permitiendo que las políticas públicas se implementen con mayor eficacia y se ajusten en función de resultados tangibles.

No obstante, es crucial reconocer los desafíos que persisten en este entramado interrelacionado. La necesidad de mantener la coherencia entre las políticas públicas, los sistemas de gestión de calidad y las evaluaciones institucionales es un desafío constante, y se requiere un enfoque ágil para adaptarse a las dinámicas cambiantes de la educación superior. Además, el diálogo continuo y la colaboración entre las instituciones educativas, el gobierno y organismos evaluadores son esenciales para abordar áreas de mejora y para garantizar que la calidad educativa se eleve de manera sostenible en Ecuador. En última instancia, la sinergia efectiva entre estas tres dimensiones contribuirá no solo al avance académico sino también al desarrollo integral del país.

En coherencia con lo expuesto, es importante acotar que, para mejorar la calidad de la educación superior en Ecuador, es recomendable fortalecer y adaptar continuamente las políticas públicas en este ámbito. Esto implica una evaluación exhaustiva de las necesidades actuales y futuras del país, considerando la evolución del mercado laboral, los avances tecnológicos y las demandas sociales. Las políticas deben ser diseñadas para fomentar la pertinencia de los programas académicos, promover la investigación y la innovación, y garantizar la equidad en el acceso. Además, es crucial establecer mecanismos eficaces de seguimiento y evaluación para asegurar la implementación efectiva de estas políticas, con la participación activa de todas las partes interesadas.

En este orden de idea, resulta necesario y recomendable asumir la implementación de sistemas de gestión de calidad como una prioridad clave en el marco de las políticas públicas. Estos sistemas deben ir más allá de la mera acreditación y centrarse en la mejora continua de los procesos académicos, administrativos y de investigación. Se deben establecer estándares claros y medibles,

y las instituciones deben ser capacitadas para adoptar enfoques proactivos para la calidad. La integración de tecnologías educativas innovadoras y la promoción de la internacionalización también deben ser consideradas en estos sistemas, preparando a los estudiantes para un entorno global y dinámico.

Así, para asegurar la efectividad de las políticas públicas y sistemas de gestión de calidad, es imperativo ofrecer incentivos y apoyo financiero adecuado. Esto podría incluir becas y programas de financiamiento que fomenten la investigación, la contratación de personal altamente calificado y la mejora de la infraestructura educativa. Además, se deben establecer mecanismos de reconocimiento y recompensas para las instituciones que demuestren un compromiso excepcional con la calidad y la innovación. El gobierno también puede explorar asociaciones público-privadas para ampliar los recursos disponibles y promover la colaboración entre el sector académico y la industria. Estos incentivos y apoyos financieros contribuirán significativamente a la implementación efectiva de políticas públicas y sistemas de gestión de calidad, mejorando así la calidad de la educación superior en Ecuador.

8. Referencias

- Ángulo, K., Montaña, J., Montaña, V., & Moreno, M. (2021). Educación superior tendencias y políticas estatales de Ecuador. *Polo del conocimiento*(6), 648-655. <https://doi.org/10.23857/pc.v6i8.2967>
- Anyebe, A. (2017). An Overview of Approaches to the Study of Public Policy. *International Journal of Political Science (IJPS)*, 4(1), 08-17. <https://doi.org/doi:http://dx.doi.org/10.20431/2454>
- Asamblea Nacional de Ecuador. (2010). *Ley Orgánica de Educación Superior*. Registro Oficial Suplemento 298 de 12-oct-2010.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. . Registro Oficial 449 de 20-oct-2008.

- Becerra, F., Andrade, A., & Diaz, L. (2019). Sistema de gestión de la calidad para el proceso de investigación: Universidad de Otavalo, Ecuador. *Actualidades Investigativas en Educación*, 19(1), 1-32. <https://doi.org/10.15517/aie.v19i1.35235>
- Bedoya, C., Murillo, G., & Hernán, C. (2021). Gestión universitaria en tiempos de pandemia por COVID-19: análisis del sector de la educación superior en Colombia. *Estudios Gerenciales*, 37(159), 251-264. <https://doi.org/https://doi.org/10.18046/j.estger.2021.159.4409>
- CACES (2019). *Modelo de Evaluación Externa de Universidades y Escuelas Politécnicas 2019*. Quito: Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. https://www.caces.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/12/3.-Modelo_Eval_UEP_2019_compressed.pdf
- Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. (2018). *Política de evaluación institucional de universidades y escuelas politécnicas en el marco del sistema de aseguramiento de la calidad de la Educación Superior*. [Documento directriz del proceso de evaluación de la calidad en la universidad ecuatorianas, CACES]. https://www.caces.gob.ec/documents/20116/152061/44/4436.afsh/4436_1.0.afsh
- Crespo, E., Castellanos, J., & Zayas, M. (2017). Un enfoque de calidad para la educación superior . En J. Almuiñas, J. Galarza, & D. Megret, *La gestión de la calidad en las Instituciones de Educación Superior* (págs. 93-106). Guayaquil: Instituto Superior Tecnológico Bolivariano de Tecnología.
- Espejo, L., López, V., & Karin , K. (2020). Desarrollo Docente y Diseno Curricular En Educacion Superior: Una Sinergia Necesaria Para Mejorar La Calidad de La Educacion. *Estudios Pedagógicos* , 46(2), 7-23. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052020000200007>
- Espinoza, C. (2016). Calidad de la educación e índices de gestión en relación con el presupuesto de las universidades del Ecuador en el año 2015. *Revista Universidad y Sociedad* [seriada en línea], 8 (2). pp. 210-217. <http://rus.ucf.edu.cu/>.

- Farfán, A., Arias, J., Saltos, V., & Moreira, J. (2020). Análisis de las políticas públicas en el contexto mundial, latinoamericano y ecuatoriano: una visión panorámica. *Revista Cuadernos Latinoamericanos*, 32(57), 85-104. <https://produccioncientificaluz.org/index.php/cuadernos/article/view/37573/41636>.
- Flores, J. y Pernía, E. (2018). Tendencias globales que marcan el desarrollo de la educación superior en el Ecuador: pertinencia, regionalización y expansión de la oferta. *Universitas*, (29), 217-239.
- Fontaine, G., & Subirats, J. (2015). *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos Editorial.
- Fontalvo, T., & De La Hoz, E. (2018). Diseño e Implementación de un Sistema de Gestión de la Calidad ISO 9001:2015 en una universidad colombiana. *Formación universitaria*, 11(1), 35-44. <https://doi.org/https://dx.doi.org/10.4067/S0718-50062018000100035>
- Gómez, H. y Sánchez, V. (2013). Indicadores cualitativos para la medición de la calidad en la educación. *Educación y Educadores*, 16(1), 9-24.
- Gonzalo, I. (2009). Impactos del aseguramiento de la calidad y acreditación de la Educación Superior. *calidad de la Educación* (31), 192-209.
- Guevara, G., Verdesoto, A., & Castro, N. (2020). Metodologías de investigación educativa (descriptivas, experimentales, participativas y de investigación - acción. *Recimundo*, 4(3), 163 - 173. [https://doi.org/10.26820/recimundo/4.\(3\).julio.2020.163-173](https://doi.org/10.26820/recimundo/4.(3).julio.2020.163-173).
- Koppel, E. (2015). La Evaluación, Acreditación y Categorización Universitaria en el Ecuador. *Revista Anales*. Universidad de Cuenca. 57(7), 33-39.
- Malagón, L., Rodríguez, L., & Machado, D. (2019). Políticas Públicas Educativas y aseguramiento de la calidad en la Educación Superior. *Revista Historia de La Educación Latinoamericana*, 21(32), 273-290. <https://doi.org/https://doi.org/10.19053/01227238.4999>
- Martínez, F. (2018). Reflexiones sobre las políticas educativas. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XLVIII(2), 71-96. <https://www.redalyc.org/journal/270/27057946004/html/>

- Moreno, A., Jumbo, J., & Jiménez, E. (2023). Políticas públicas de acceso, financiamiento y gestión de la calidad en la educación superior del Ecuador. *Ciencia Digital*, 7(1), 74-96. <https://doi.org/https://doi.org/10.33262/cienciadigital.v7i1.2439>
- Naranjo, G. (2016). Evaluación-acreditación de la educación superior en el Ecuador, metaevaluación y gestión académica de calidad. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid. España.
- Ortega, C., & Guerrero, C. (2021). La política pública de Educación Superior en el Ecuador: Un ejercicio contextualizado de análisis crítico. *Revista Scientific*, 6(20), 19-40. <https://doi.org/https://doi.org/10.29394/Scientific.issn.2542-2987.2021.6.20.1.19-40>
- Ortega, W., & Caisa, E. (2021). Indicadores de calidad: Educación Superior-Quito. *Revista digital de ciencia tecnología e innovación*, 8 (4), 522-536.
- Pazmiño, S. (2018) Análisis del Sistema de Educación Superior en Ecuador desde el 2000 hasta la actualidad “Olas, cierre y calidad”. *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, año 14. No 13. Vol. 2, julio a diciembre de 2018. Pp. 53-68.
- Pérez, J., Moreno, R., & Covarrubias, O. (2022). Propuesta metodológica para la evaluación de la calidad académica de las instituciones públicas de educación superior en México, en un contexto de políticas públicas eficientistas. *Espacios Públicos*, 19(46), 1-23. <https://espaciospublicos.uaemex.mx/article/view/19285>
- Poquioma, M., Saldaña, K., Barrenechea, H., & Prado, P. (2021). Gestión de la calidad en la educación superior: una revisión sistemática. *IGOVERNANZA*, 4(16), 334-356. <https://doi.org/https://doi.org/10.47865/igob.vol4.2021.1>
- Rotondi, G. (2021). *Políticas públicas educativas : intervenciones desde el trabajo social*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba. https://sociales.unc.edu.ar/sites/default/files/Rotondi%20et.al_.%20Políticas%20Públicas%20Educativas.pdf
- Salazar, C. (2019). *Políticas públicas*. Puebla, México: Konra Adenauer Stiftung.

- Santana, C., & Santana, J. (2022). Nuevo enfoque de calidad en el modelo de evaluación externa de universidades ecuatorianas-2019. *Areté*, 8(15), 11 - 34. <https://doi.org/https://doi.org/10.55560/ARETE.2022.15.8.1>
- Sotelo, J., Sosa, M., & Carreón, E. (2020). Validación del instrumento de evaluación de desempeño de un sistema de gestión de calidad en una institución de educación superior. *RIDE. Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo*, 10(20), 1-36. <https://doi.org/https://doi.org/10.23913/ride.v10i20.653>
- Toscanini, M., Aguilar, A., & García, R. (2016). Diagnóstico de las políticas públicas de la educación superior en el Ecuador. *Revista Cubana de Educación Superior*, 35(3), 161-178. 161-178
- Véliz, V. (2018). Calidad en la Educación Superior. Caso Ecuador. Atenas, vol. 1, núm. 41. Universidad de Matanzas Camilo Cienfuegos, Cuba.: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=47805515101>. Fecha de consulta: 26/08/2019.
- Viennet, R., & Pont, B. (2017). *Education policy implementation. A literature review and proposed framework*. [Education Working Papers, OECD París].
- Quinatoa, E. (2019). *Análisis de la política de acceso a la educación superior pública en el Ecuador, periodo 2012 - 2017*. [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar]. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7203/1/T3110-MGD-Quinatoa-Analisis.pdf>
- Quiñonez, H. (2023). *Calidad institucional de pregrado en las instituciones de educación superior de la república de Ecuador*. [Tesis doctoral, Universidad del Zulia].
- Zerega, M. y Manuel M. (2017) Calidad en la educación superior ecuatoriana: ¿Para qué? ¿Para quién?» En Las reformas universitarias en Ecuador (2009-2016). Extravíos, ilusiones y realidades, de Cristina Cielo, Kintia Moreno Yanez y Pablo Ospina Peralta Santiago Cabrera Narváez, 153-175. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador.

Gestión del conocimiento: ¿alternativa de innovación y creación de valor en pequeñas y medianas empresas?

*Kléber Antonio Luna Altamirano¹
Yorbeth Yannedy Montes de Oca Rojas²
Rosana Alejandra Melean Romero³*

1. Introducción

Las pequeñas y medianas empresas (pymes), desempeñan un papel crucial en las economías nacionales (Chesbrough, 2020; Kraus et al., 2013; Clauss et al., 2022), son especialmente susceptibles a las fluctuaciones del mercado y aún en situación de vulnerabilidad (Shepherd, 2003; Kraus et al., 2013), escasez de recursos, deficiencias en sus sistemas de gestión (planificación de operaciones y estrategias) y en la configuración de sus modelos de negocio, superan exigencias y desafíos propias de ambientes inestables, complicados, adversos y cambiantes (Eggers, 2020; Wenzel et al., 2020). Día tras día desafían sus capacidades, se ven obligadas a tomar decisiones para sobrevivir y permanecer en los mercados, sobresalir ante los desafíos del entorno y cerrar brechas existentes (Chavosh et al., 2021). A pesar de sus esfuerzos para identificar oportunidades de mercado, mejorar su productividad

¹ Participante del Programa Posdoctoral: Gestión del Conocimiento y Políticas Públicas Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro A.C. (IAPAS) México. Doctor en Ciencias Sociales, mención Gerencia, de la Universidad del Zulia (Venezuela). Magister en Administración de Empresas, Mención Recursos Humanos y Marketing. Economista. Licenciado en Economía y Finanzas. Docente Investigador, Unidad Académica de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Católica de Cuenca, Ecuador. Scopus Author ID: 57214720890, E-mail: klunaa@ucacue.edu.ec, ORCID: <http://0000-0002-4030-8005>

² Posdoctora en Redes Socioproductivas y Emprendimiento Social Universidad Nacional Toribio Rodríguez Mendoza (UNTRM) – Perú. Doctora en Ciencias Sociales Mención Gerencia. Universidad del Zulia - Venezuela. Magister en Gerencia Pública, Licenciada en Administración. Scopus Author ID: 56005084300, E-mail: yorberth@hotmail.com, Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0457-3132>.

³ Posdoctora en Agronegocios. Doctora en Ciencias Sociales, mención Gerencia. Magister en Gerencia de Empresas, mención Gerencia Industrial. Licenciada en Administración. Profesora/Investigadora adscrita al Centro de Estudios de la Empresa en la Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela. Acreditada por el Programa de Estímulo a la Innovación e Investigación del Observatorio Nacional de Ciencia y Tecnología (ONCTI), Nivel B. E-mail: rosanamelean@gmail.com. Scopus Author ID: 22954427400. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8779-738X>

y competitividad, progresar en contextos adversos, no siempre logran sobrevivir (Ritter y Pedersen, 2020).

En razón de ello, deben avanzar en formas novedosas y aportar beneficios y generar un valor adicional en actividades y proyectos. Ir más allá de los enfoques de gestión convencionales, centrados exclusivamente en aspectos económicos (García-Muiña et al., 2019). Maximizar capacidades y trabajar desde la creación y la optimización de recursos disponibles (Schultze y Leidner, 2002), con el fin de conectar su gestión no solo con lo económico, sino también con el plano social y ambiental, demostrando comportamientos responsables (Niemeyer et al., 2022; Möhlmeier et al., 2017).

Se hace necesario abrir caminos hacia nuevas direcciones sostenibles (Lu et al., 2021; Kang et al., 2021; Borojo et al., 2022; Martínez, 2022), y ante la necesidad de capitalizar, fomentar avances tecnológicos, y particularmente de innovación (Madrid et al., 2009; Maes y Sels, 2014). Alcanzar estas metas exige la implementación de estrategias de gestión idóneas para propiciar procesos de capacitación que les ayude a competir a nivel global (Martínez et al., 2017; Partanen et al., 2018).

Cuenca tercera ciudad de Ecuador, es reconocida como la más industrializada del país. Su mayor actividad económica es la manufactura, siendo las pequeñas y medianas empresas parte fundamental de su desarrollo económico local y nacional. Las pymes cuencanas, al igual que muchas empresas debieron superar la emergencia sanitaria pasada, proyectando comportamientos para recuperarse económicamente en el sector empresarial donde hacen parte.

En estas empresas, gestionar el conocimiento existente y mejorar su crecimiento económico, es esencial (Carneiro, 2000). Implica asumirlo como un enfoque para posibilitar capacidades: examinar, comprender, respaldar situaciones

y condiciones, teniendo en cuenta no solo el entorno interno de la organización, sino también el entorno externo que la rodea (Yang et al., 2010; Andriani et al., 2019).

A partir del conocimiento, se desarrollan habilidades de aprendizaje empresarial para enfrentar las transformaciones del entorno. Se reconoce la importancia del capital intelectual en combinación con los recursos y capacidades (Bogner y Bansal, 2007; Tanriverdi, 2005), se permite la evolución, coordinación, aprovechamiento y creación de valor (Du et al., 2022; Giannetti y Rubera, 2020; Borojo et al., 2022).

En este sentido, se plantea como objetivo reflexionar sobre la gestión del conocimiento como alternativa de innovación y creación de valor, para a partir de ello proyectar un modelo de gestión del conocimiento que le conduzca al éxito sustentable y a crear valor a partir de sus necesidades y potencialidades. Las empresas que miran hacia el futuro pueden tener ventajas competitivas duraderas y alcanzar niveles superiores de competitividad, eficiencia y ganancias (Hsu et al., 2015, Varadarajan, 2017; Taylor, 2019; Zhao et al., 2022).

2. Gestión del conocimiento: basamentos esenciales

La gestión del conocimiento permite generar eficiencia en todas las áreas de la organización, conlleva a un mayor y permanente aprendizaje, se direcciona hacia la creación de valor, haciéndola más compleja al capitalizar el know how que emerge del desarrollo de los procesos de trabajo y de la innovación que se logra en ellos (Van der Aalst et al., 2018; Hofmann et al., 2020). La gestión del conocimiento puede tener un efecto positivo en la innovación, sostenibilidad y creación de valor, elementos que cuando se integran correctamente incrementan el posicionamiento de las empresas en el mercado (Baines, 2004; Reichenbach y Kromoser, 2021). El gestionar adecuadamente el conocimiento, permitirá fortalecer procesos internos y externos aumentando el valor (Reichenbach y Kromoser, 2021; Rakic et al., 2022).

En la tabla 1, se concentran aspectos esenciales sobre el concepto de gestión del conocimiento, identificando elementos centrales del mismo.

Tabla 1. Elementos centrales de la gestión del conocimiento

Autores	Gestión del conocimiento	Elementos centrales
Bhojaraju (2005); Hegazy y Ghorab (2014).	Representa la dirección de uno de los activos y productos básicos más importantes y valorados en las empresas.	▪ Innovación como una táctica de transformación ▪ Involucra al cliente ▪ Satisfacción de necesidades de los consumidores ▪ Logro de resultados con valor significativo
Schultze y Leidner (2002); Valentine et al., (2016)	Está alineada con la capacidad de crear y utilizar de manera eficiente recursos económicos y humanos, convirtiéndose en una herramienta transcendental en las organizaciones	▪ Es un instrumento importante del desarrollo económico y social ▪ Combina experiencia, innovación, creación de valor y normativa interna.
Carneiro (2000); Kakabadse et al., (2003); Avendaño y Flores (2016).	Representa una fuente principal para mejorar el crecimiento económico de las organizaciones en la economía global. Es la base de la innovación.	▪ Implica generación, evolución, difusión y aplicación del conocimiento a nivel gerencial ▪ Garantiza continuidad y sostenibilidad organizacional
Alavi et al., (2005); Chang y Lin (2015).	Implica la recopilación y almacenamiento de información valiosa, experiencias y conocimientos dentro de la organización, entre grupos de individuos y organizaciones que comparten intereses y necesidades similares. Su finalidad es generar una ventaja competitiva.	▪ Propicia la mejora en la toma de decisiones ▪ Acrecienta la innovación, viabilidad, durabilidad y creación de valor en las organizaciones ▪ Genera ventajas competitivas
Borroto (2007)	Es un proceso organizado en el que se guía a los miembros para identificar, elegir, estructurar, depurar, presentar y emplear información con el propósito de generar activos de conocimiento basados en el capital intelectual interno de la empresa. El objetivo es mejorar la capacidad organizativa y creación de valor.	▪ Se orienta a la innovación, planificación, implementación, operación, dirección y control ▪ Adopta técnicas para una administración efectiva del capital intelectual
Mijangos y Manzo (2012); Xue (2017).	Proyecta enfoques estratégicos y sistemáticos, dirigidos y ejecutados a través de la disciplina y competencias, con el propósito de facilitar de manera efectiva el logro de metas predefinidas. Este proceso se emplea para aplicar tanto el conocimiento implícito como explícito, con la finalidad de optimizar el valor de la organización de manera beneficiosa.	▪ El conocimiento se percibe como el recurso máspreciado en la organización ▪ Capital humano ▪ Colaboración entre personas, grupos y tecnología ▪ Gestión eficaz de la información y comunicación
Ajmal y Koskinen, (2008); Hegazy y Ghorab (2014);	Aborda aspectos tácticos y operativos con un enfoque minucioso en el fomento y administración de actividades de generación, obtención, modificación y aplicación de conocimiento.	▪ Resolución de problemas ▪ Tomar decisiones ▪ Mejorar la eficiencia y reducción de costos ▪ Gestión organizacional efectiva

Massaro et
al. (2015).

Fuente: Elaboración propia

Después de establecer elementos centrales de la gestión del conocimiento, se plantean las hipótesis de la investigación. Las relaciones establecidas en las mismas son sustentadas desde la visión de diversos autores.

La finalidad de la organización moderna es la creación de valor, y según Baines (2004) y Hyun et al. (2021), esto puede lograrse desde una adecuada gestión del conocimiento, enfoque que representa un pilar fundamente en el crecimiento de la empresa y un símbolo de progreso, propiciando la competitividad (Syreyshchikova et al., 2020; C. E, Turcu y C. O, Turcu, 2021). En las empresas se combina experiencia, innovación, creación de valor y normativa interna (Schultze y Leidner, 2002; Valentine et al., 2016). Estos planteamientos permiten formular la hipótesis: H1: La gestión del conocimiento influye en la creación de valor en pequeñas y medianas empresas – pymes.

De la misma manera, en el ámbito empresarial, la innovación se convierte en un componente fundamental para la optimización de procedimientos y productos, así como para asegurar la presencia continua en el mercado. Hoy en día se habla de innovación frugal como opción para disminuir costos y elevar la calidad de los productos, al afrontar desafíos que posibilitan la satisfacción sostenible de las demandas de los clientes (Hossain et al., 2016; Hossain, 2020; Levänen et al., 2022). La gestión del conocimiento está estrechamente vinculada con la innovación frugal, y esto se considera en las empresas como un medio para impulsar la modificación de enfoques y prácticas, con la finalidad de hacer que los procedimientos sean más ágiles y efectivos, de manera que se logre la creación de nuevos productos o la mejora de los ya existentes (Gunday et al., 2011; Soete y Freeman, 2012; Klosiewicz-Górecka, 2015; Taques et al., 2021).

En las pymes, es necesario introducir nuevas formas de conocimiento como estrategia para la innovación, esto se direcciona hacia los precios, productos, condiciones del mercado y promoción o el canal logístico de distribución (Fuentelsaz et al., 2015; Expósito y Sanchis-Llopis, 2019; Taques et al., 2021). Se valora la importancia de la gestión del conocimiento desde la capacidad para potenciar la mejora de procesos de producción mediante la innovación frugal, este enfoque opera de manera efectiva incluso con recursos limitados y se basa en prácticas lógicas en las operaciones de producción (Hossain, 2016; Hossain et al., 2016), lo expuesto, conduce a plantarse la hipótesis H2: La gestión del conocimiento influye en la innovación frugal en pequeñas y medianas empresas – pymes.

De la misma manera en el contexto de las pymes, los obstáculos y restricciones se convierten en puntos iniciales fundamentales para el proceso de generación de innovación y la creación de valor (Hossain, 2020; Zeschky et al., 2014). La búsqueda de soluciones requiere de la innovación como un elemento esencial, especialmente cuando se aborda desde la perspectiva de la frugalidad, que tiene como objetivo atender a segmentos de mercado que son sensibles a los precios bajos (Hossain, 2018; Von Janda et al., 2020).

La innovación frugal busca crear soluciones que generen valor y tengan un impacto positivo en la sostenibilidad de las pequeñas y medianas empresas (Albert, 2019; Howell et al., 2018; Levänen et al., 2022). Se trata de una técnica innovadora y considerablemente más eficaz en términos de recursos en comparación con las opciones existentes, ya que conduce de manera directa a la creación de valor para la organización (Rosca et al., 2017; Von Janda et al., 2020). La innovación frugal se caracteriza por su accesibilidad y su simplicidad de uso, lo que facilita la creación de valor y la rápida expansión en el mercado (Agnihotri, 2015; Pisoni et al., 2018; Hossain, 2018).

Los modelos de gestión que adoptan la idea de innovación frugal se basan en la concepción de propuestas de valor, la creación de valor y la obtención de valor, en colaboración con la automatización, el factor humano, la estrategia de mercadotecnia y el respaldo al desarrollo del conocimiento (Oskam et al., 2021; Zott et al., 2011; Von Janda et al., 2020; Niroumand et al., 2020). De esta manera, se propone la hipótesis H3: La innovación frugal influye en la creación de valor en pequeñas y medianas empresas – pymes.

Desde la calidad perseguida a nivel de los productos en las pequeñas y medianas empresas, la innovación frugal se convierte en una estrategia valiosa para elevar su calidad, esto se debe a las limitaciones de recursos, la falta de infraestructura, restricciones en el acceso a dicha infraestructura y desafíos económicos y financieros que enfrentan (Altmann y Engberg, 2016; Tiwari et al., 2017). La innovación frugal se enfoca en satisfacer las demandas de los consumidores locales en países en desarrollo, con enfoque en mejorar la calidad y la excelencia del producto (Hossain, 2017; Winterhalter et al., 2017; Hossain, 2018). Aceptar la frugalidad como un enfoque esencial para elevar la excelencia de productos y servicios, al mismo tiempo que fomenta acceder a nuevos mercados, con la premisa de priorizar la satisfacción de aquellos clientes que tienen mayores necesidades (Hossain, 2017; Winterhalter et al., 2017; Hossain, 2018; Hossain, 2020). La innovación frugal al explicar cómo las organizaciones mejoran la calidad de sus productos al centrarse en la obtención y generación de valor (Abdelkafi y Täuscher, 2016; Foss y Saebi, 2017; Volberda et al., 2017). En función de lo anterior, se define H4: La innovación frugal mejora la calidad del producto en pequeñas y medianas empresas – pymes.

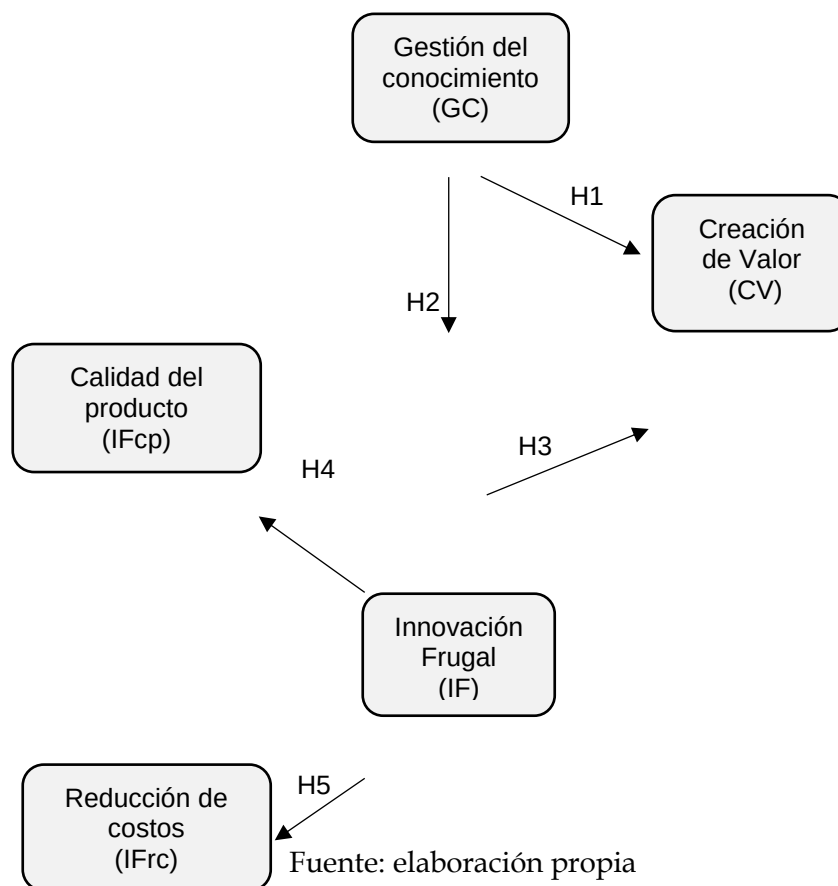
Al vincular la idea de innovación frugal con la disminución de costos, se resalta cómo las pequeñas y medianas empresas que tienen recursos limitados logran obtener resultados favorables al crear productos de alta calidad destinados a mercados emergentes, el principal objetivo es mantener su competitividad para

satisfacer las demandas de la sociedad (Krishnan y Prashantham, 2019; Ananthram y Chan, 2021).

La frugalidad es un concepto formativo que posibilita la eficiencia en la utilización de recursos y la disminución de gastos en las operaciones, incorporando además la calidad esencial, la simplicidad y la sostenibilidad, que en su conjunto generan productos frugales para satisfacer necesidades (Weyrauch y Herstatt, 2017; Von Janda et al., 2020). Mediante esta herramienta, se presenta una perspectiva organizativa innovadora que aborda la escasez de recursos al eliminar elementos no fundamentales de los procesos y productos, sin comprometer su calidad, lo que permite a los consumidores adquirirlos sin dificultades y experimentar satisfacción (Kantola et al., 2017; Bhatti et al., 2018; Hossain, 2020).

En naciones en desarrollo, los clientes locales ofrecen un ambiente propicio para la creatividad en la forma de innovación frugal y para el avance de la sostenibilidad, esto implica la necesidad de crear productos de calidad a bajos precios y que conserven su valor (Hossain, 2017; Winterhalter et al., 2017; Hossain, 2018; Hossain, 2020). En base a estas consideraciones, se plantea la hipótesis H₅: *La innovación frugal incide en la reducción de costos en pequeñas y medianas empresas – pymes.*

Figura 1: Modelo de gestión de conocimiento para la creación de valor



3. Metodología

Desde el ámbito reflexivo que conlleva a mayores niveles en la profundidad del estudio, se explica apoyados en elementos cuantitativos las relaciones antes planteadas. Por una parte, desde los elementos teóricos-conceptuales que sustentan las variables de estudio, y por la otra desde la proyección de valores numéricos que permiten inferir y validar o refutar relaciones. El conocimiento se organizó de manera sistemática, resaltando oportunidades y desafíos presentes en las distintas metodologías disponibles (Niemeyer et al., 2022; Martínez, 2022; Chavosh et al., 2021; David-West et al., 2020).

La gestión del conocimiento, innovación frugal y creación de valor, son aspectos centrales en la investigación, por lo que se plantean relaciones principales entre ellas que se buscan demostrar. Asimismo, los relacionamientos entre la calidad del producto y reducción de costos direccionando el análisis a la generación de valor en pequeñas y medianas empresas (Rosenbusch et al., 2011; Sung y Choi, 2018), resultan de interés en la investigación.

Fue necesario diseñar un instrumento de recolección de información tipo cuestionario con cinco alternativas de respuesta bajo la escala Likert, el cual fue validado y aplicado a una muestra de 171 pymes manufactureras de la ciudad de Cuenca Ecuador. Es de resaltar que la muestra se extrae a partir de una población de 308 pymes manufactureras de Cuenca Ecuador, teniendo en cuenta información suministrada por el Instituto de Estadísticas y Censos (INEC) y aplicando la formula estadística de probabilidad, para un nivel de confianza del 95% y un margen error de 5%.

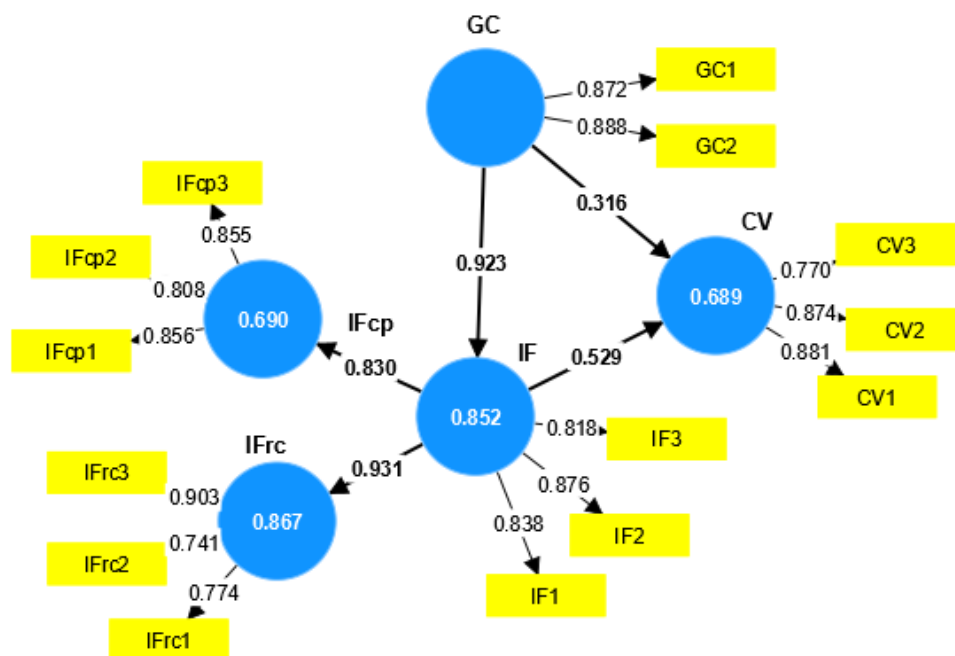
Los datos recopilados se dispusieron en una matriz de Excel, organizados según los elementos del modelo y los ítems diseñados, estos datos fueron exportados con el fin de aplicar la técnica multivariante, propuesta bajo el modelamiento con ecuaciones estructurales con mínimos cuadrados parciales mediante el software SmartPLS4 (Rouf y Akhtaruddin, 2018; Hair, 2020). Se realizan estimaciones sistemáticas mediante tres etapas: 1) Modelamiento gráfico y planteamiento de relaciones entre las variables en base a la literatura revisada; 2) Valoración del modelo de medida, efectuado mediante pruebas de consistencia interna (alfa de cronbach y confiabilidad compuesta), validez convergente, bajo indicador (AVE) y validez discriminante, bajo indicador Fornell Larcker; 3) Valoración del modelo estructural, aplicando el análisis bootstrapping, que estima el modelo de ruta mediante un simulacro a partir de 5000 submuestras aleatorias (Sarstedt et al., 2017; Sharma et al., 2019; Magno et al., 2022). Este proceso posibilitó la obtención de los coeficientes de regresión y los resultados de los pesos y las cargas externas del

modelo, que son fundamentales para elaborar los esquemas requeridos para las pruebas de hipótesis en la investigación.

4. Gestión del conocimiento: ¿alternativa de innovación y creación de valor en pequeñas y medianas empresas? Resultados

En esta sección, se describe el análisis efectuado utilizando los datos recopilados mediante encuestas en pymes manufactureras ubicadas en Cuenca, Ecuador. Estos datos fueron sometidos a un diagnóstico mediante el empleo de modelos de ecuaciones estructurales utilizando el método de mínimos cuadrados parciales (PLS-SEM). Este análisis se llevó a cabo con la ayuda del software SmartPLS 4, el cual es especialmente eficaz para trabajar con muestras de tamaño reducido y modelos de gran complejidad, permite evaluar tanto el modelo de medición como el modelo estructural de manera simultánea (Rouf y Akhtaruddin, 2018; Hair et al., 2019; Hair, 2020).

La figura 2, indica los resultados obtenidos.



En el proceso de confirmación del modelo de medida mediante análisis factorial, se determina la confiabilidad de las escalas de medición a través del cálculo del índice de confiabilidad compuesta. Este indicador muestra la proporción de la variación explicada con respecto a la variación total (Sarstedt et al., 2019; Hair, 2020; Kline, 2023).

La Tabla 2 presenta los resultados correspondientes a cada uno de los constructos. En todos los casos, se ha obtenido un índice de confiabilidad compuesto que supera el umbral de 0.7, lo que sugiere que las escalas son confiables. Además, el Alpha de Cronbach para todas las variables supera el valor mínimo requerido de 0.7. También se ha evaluado la validez convergente a través del análisis del valor de la varianza promedio extraída (AVE). En todas las variables, se ha obtenido un valor de AVE superior a 0.50, cumpliendo así con el criterio de validez convergente. En la tabla 2, se indica lo explicado.

Tabla 2. Confiabilidad y Validez Convergente

	Alfa de Cronbach	Fiabilidad compuesta	Varianza promedio extraída (AVE)
CV	0.796	0.880	0.711
GC	0.709	0.873	0.744
IF	0.798	0.881	0.713
IFcp	0.794	0.878	0.706
IFrc	0.734	0.850	0.655

Fuente: Elaboración propia

Después de confirmar la validez convergente, se procedió analizar la validez discriminante del modelo de medición. Para este propósito, se siguió el enfoque propuesto por Hair et al. (2019), Sarstedt et al. (2019) y Hair (2020), utilizando el criterio de Fornell-Larcker, que compara la raíz cuadrada de los valores de AVE con las correlaciones entre variables latentes. En concreto, se requiere que la raíz cuadrada del AVE de cada constructo sea mayor que su correlación más alta con cualquier otra variable. Este método se basa en la premisa de que un factor comparte

más variabilidad con sus indicadores relacionados que con cualquier otro. Los resultados presentados en la Tabla 3 confirman que el valor estimado de la raíz cuadrada del AVE es superior que la correlación más alta, cumpliendo el criterio de validez discriminante del modelo de gestión estudiado.

Tabla 3. Validez Discriminante

	CV	GC	IF	IFcp	IFrc
CV	0.843				
GC	0.805	0.880			
IF	0.821	0.823	0.844		
IFcp	0.841	0.701	0.830	0.840	
IFrc	0.824	0.818	0.831	0.840	0.809

Fuente: Elaboración propia

Para comprobar las hipótesis propuestas se utilizó el algoritmo bootstrapping con un número mínimo de muestras de 5000 según criterios establecidos por Hair et al. (2019); Sarstedt et al. (2019); Hair (2020), con la finalidad de evaluar la significancia de las regresiones obtenidas entre las variables latentes. La tabla 4, indica lo explicado.

Tabla 4. Comprobación de Hipótesis en el Modelo Estructural

	Desviación Estándar		T estadísticas	P valores	Resultados
GC -> CV	0.317	0.313	1.011	0.312	Rechazado
GC -> IF	0.923	0.031	29.434	0.000	Aceptado
IF -> CV	0.527	0.144	3.799	0.000	Aceptado
IF -> IFcp	0.825	0.079	10.561	0.000	Aceptado
IF -> IFrc	0.934	0.026	35.359	0.000	Aceptado

Fuente: Elaboración propia

La hipótesis 1, establece que la gestión del conocimiento (GC) influye en la creación de valor (CV) en las pymes, sin embargo, existe una relación positiva pero no significativa entre GC y CV (0.317; p-value > 0.05), esto conduce a rechazar la hipótesis explicada. Sobre estos resultados, se evidencia que las pymes manufactureras cuencanas no logran generar conocimiento no se alinean a las

exigencias de un mercado moderno, a pesar de contar con experiencia en producción, necesitan tener capacitación permanente que les conlleve a ser competitivos, esto contradice los planteamientos de Syreyshchikova et al. (2020); C. E, Turcu y C. O, Turcu, (2021). Por ello, es necesario la generación de políticas públicas eficientes por parte del gobierno ecuatoriano, con lineamientos estratégicos de alcance empresarial para el desarrollo, adquisición y aplicación del conocimiento. Las políticas se direccionan al ámbito colectivo, al que hacer de la actividad humana, que requiere la intervención y regulación del estado, con la finalidad de mejorar la vida de la colectividad (Parson, 2007).

Con relación a la hipótesis 2, la gestión del conocimiento (GC) incide en la innovación frugal (FI) en las pymes, demuestra una relación positiva y significativa entre GC y FI (0.923; $p\text{-value} \leq 0.05$), lo que conlleva a su aceptación. La relación de estas variables se evidencia en los productos terminados, cada vez diferentes y mejores que cubran las expectativas de los clientes (Hossain et al., 2016; Hossain, 2016). El conocimiento generado proviene de las exigencias del mercado, por ello la innovación frugal es la herramienta que opera de manera efectiva en la gestión empresarial (Vuorio et al., 2020; Taques et al., 2021).

Con respecto a la hipótesis 3, esta plantea que la adopción de la innovación frugal en las pymes, tiene un impacto positivo y significativo en la creación de valor, respaldada por los resultados presentados en la Tabla 4, donde IF y CV (0.527; $p\text{-value} \leq 0.05$), este resultado permite aceptar la hipótesis mencionada. El diseño del modelo de gestión propuesto considera cómo la innovación frugal puede influir en la generación de valor en las pequeñas y medianas empresas (Albert, 2019; Howell et al., 2018; Levänen et al., 2022). Las pymes analizadas deben enfocarse a crear productos frugales con diseños y atributos distintivos que los destaquen frente a la competencia, todo ello con un uso mínimo de recursos adaptados a diversas infraestructuras (Zeschky et al., 2014; Prabhu, 2017). La innovación frugal posibilita crear valor que impulse a un mayor desempeño empresarial y a un crecimiento

económico más sólido. (Pradel y Adkins, 2014; Zeschky et al., 2014; Agarwal et al., 2016).

Al analizar la hipótesis 4, con relaciones claras entre la innovación frugal (IF) y cómo esta mejora la calidad del producto (IFcp) en las pymes, se comprueba una relación positiva y significativa entre IF y IFcp (0.825; $p\text{-value} \leq 0.05$), esto conduce a aceptar la hipótesis explicada. Las pymes estudiadas, se alinean a las exigencias de sus clientes, realizan esfuerzos para lograr fabricar productos cada vez de mayor calidad a precios accesibles por los consumidores, esta influencia de variables se apega a lo explicado por (Hossain, 2017; Winterhalter et al., 2017; Hossain, 2018).

Por último, la hipótesis 5, la innovación frugal (IF) propende la reducción de costos (IFrc) en las pymes, evidenciándose una relación positiva y significativa entre IF y IFrc (0.934; $p\text{-value} \leq 0.05$), lo que conlleva a su aceptación. Se resalta la relevancia de la innovación frugal como un elemento fundamental para disminuir los costos de fabricación, lo que conlleva a la reducción del consumo de recursos a lo largo de las diversas fases del ciclo de vida del producto. (Knorringer et al., 2016; Winterhalter et al., 2017; Hossain, 2018). Aunque las pymes tienen restricciones en cuanto a recursos, siguen siendo altamente innovadoras desde lo frugal, buscan constantemente mejorar su gestión empresarial para lograr ventajas competitivas en términos de costos y precios, lo cual representa un desafío fundamental para estas organizaciones (Kantola et al., 2017; Bhatti et al., 2018; Weyrauch y Herstatt, 2017; Pisoni et al., 2018).

En función a la interrogante planteada en el título del trabajo, las pymes manufactureras cuencanas no se alinean a las exigencias de un mercado moderno, a pesar de contar con experiencia en producción, necesitan tener capacitación permanente que les conlleve a ser competitivos y mejorar su gestión del conocimiento, la cual representa un elemento importante que al ser bien direccionado fortalecería los procesos de innovación, no solo desde la frugalidad

que estos permiten, sino también para lograr verdaderas y profundas transformaciones. Desde la creación de valor existe una relación positiva pero no significativa, es decir que deben seguir apostando por mejores desempeños empresariales.

5. Conclusiones

La gestión del conocimiento es un enfoque organizacional que asume procesos para valorar el talento humano en las organizaciones. Las aportaciones del recurso humano son esenciales para evolucionar y garantizar continuidad organizacional. La gestión del conocimiento representa una alternativa para innovar y crear valor en las pequeñas y medianas empresas, sin embargo, los resultados obtenidos conllevan a seguir reflexionando sobre estas temáticas.

Se innova de manera frugal, centrados en la reducción de costos e impulsando la calidad del producto en función de elementos base que se pueden proyectar, para atender mercados susceptibles al precio. Se crea valor desde las posibilidades de las pymes. Quedará pensar en las verdaderas innovaciones que desde la potencia y el impacto generado puedan transformar realidades.

Las pymes estudiadas, muestran un respaldo a la mejora de su gestión mediante una disposición receptiva hacia la innovación frugal, que se considera una fuente significativa de ventaja competitiva para crear valor. Esto le permite aumentar el beneficio en sus operaciones de manera tangible. A partir de este enfoque, los directivos y gerentes podrán tomar decisiones acertadas a favor de sus empresas.

La relación entre gestión de conocimiento y creación de valor resultó no aceptable, la negativa a este nexo, en otros contextos resulta acoplarse a la práctica de gestión y a los modelos de empresas de mayor tamaño. Se ha notado la falta de atención que las pymes prestan al tema de la gestión del conocimiento, siendo

fundamental que el gobierno central establezca políticas públicas eficientes, direccionadas a incrementar el conocimiento en miras de un mayor crecimiento económico a nivel empresarial.

El estudio contribuye abordar la falta de percepción en cuanto a la gestión del conocimiento en pymes del sector manufacturero en Cuenca, Ecuador. Se debe reconocer la gestión del conocimiento como el factor clave que distingue y hace crecer las organizaciones, que permitirá la creación de valor y mantener satisfechos a sus clientes.

6. Referencias Bibliográficas

- Abdelkafi, N., & Täuscher, K. (2016). Business models for sustainability from a system dynamics perspective. *Organization & Environment*, 29(1), 74-96. <https://doi.org/10.1177/1086026615592930>
- Agarwal, N., Grottke, M., Mishra, S., & Brem, A. (2016). A systematic literature review of constraint-based innovations: State of the art and future perspectives. *IEEE Transactions on Engineering Management*, 64(1), 3-15. <https://doi.org/10.1109/TEM.2016.2620562>
- Agnihotri, A. (2015). Low-cost innovation in emerging markets. *Journal of Strategic Marketing*, 23(5), 399-411. <https://doi.org/10.1080/0965254X.2014.970215>
- Ajmal, M. M., & Koskinen, K. U. (2008). Knowledge transfer in project-based organizations: an organizational culture perspective. *Project Management Journal*, 39(1), 7-15. <https://doi.org/10.1002/pmj.20031>
- Alavi, M., Kayworth, T. & Leidner, D. (2005). An Empirical Examination of the Influence of Organizational Culture on Knowledge Management Practices. *Journal of management Information Systems*, 22(3), 191-224. <https://doi.org/10.2753/MIS0742-1222220307>
- Albert, M. (2019). Sustainable frugal innovation-The connection between frugal innovation and sustainability. *Journal of Cleaner Production*, 237, 117747. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.117747>

- Altmann, P., & Engberg, R. (2016). Frugal Innovation and Knowledge Transferability: Innovation for Emerging Markets Using Home-Based R&D. Western firms aiming to develop products for emerging markets may face knowledge transfer barriers that favor a home-based approach to frugal innovation. *Research-Technology Management*, 59(1), 48-55. <https://doi.org/10.1080/08956308.2016.1117323>
- Ananthram, S., & Chan, C. (2021). Institutions and frugal innovation: The case of Jugaad. *Asia Pacific Journal of Management*, 38, 1031-1060. <https://doi.org/10.1007/s10490-019-09700-1>
- Andriani, M., Samadhi, T. A., Siswanto, J., & Suryadi, K. (2019). Knowledge management strategy: an organisational development approach. *Business process management journal*, 25(7), 1474-1490. <https://doi.org/10.1108/BPMJ-07-2018-0191>
- Avendaño, V., y Flores, M. (2016). Modelos teóricos de gestión del conocimiento: descriptores, conceptualizaciones y enfoques. Entre ciencias: *Diálogos en la Sociedad del Conocimiento*, 4(10), 201-227. <https://doi.org/10.21933/j.edsc.2016.10.181>
- Baines, T. (2004). An integrated process for forming manufacturing technology acquisition decisions. *International Journal of Operations & Production Management*, 24(5), 447-467. <https://doi.org/10.1108/01443570410532533>
- Bhatti, Y., Basu, R. R., Barron, D., & Ventresca, M. J. (2018). *Frugal innovation: Models, means, methods*. Cambridge University Press.
- Bhojaraju, G. (2005). Knowledge Management: Why Do We Need it for Corporates. *Malaysian Journal of Library & Information Science*, 10(2), 37-50. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3375572>
- Bogner, W. C., & Bansal, P. (2007). Knowledge management as the basis of sustained high performance. *Journal of Management studies*, 44(1), 165-188. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2007.00667.x>
- Borojo, D. G., Yushi, J., & Miao, M. (2022). The effects of COVID-19 on trade, production, environmental quality and its implications for green economy. *Journal of Economic Studies*, 49(8), 1340-1359. <https://doi.org/10.1108/JES-06-2021-0307>

- Borroto, M. J. (2007). La Gestión Del Conocimiento En La Nueva Economía. Algunos apuntes. *Ciencia En Su PC*, (5), 30-40.
- Carneiro, A. (2000). How Does Knowledge Management Influence Innovation and Competitiveness? *Journal of Knowledge Management*, 4(2), 87-98. <https://doi.org/10.1108/13673270010372242>
- Chavosh Nejad, M., Mansour, S. & Karamipour, A. (2021). An AHP-based multi-criteria model for assessment of the social sustainability of technology management process: A case study in banking industry. *Technology in Society*, 65. <https://doi.org/10.1016/j.>
- Chang, C. L. H., & Lin, T. C. (2015). The role of organizational culture in the knowledge management process. *Journal of Knowledge management*, 19(3), 433-455. <https://doi.org/10.1108/JKM-08-2014-0353>
- Chesbrough, H. (2020). To recover faster from Covid-19, open up: Managerial implications from an open innovation perspective. *Industrial Marketing Management*, 88, 410-413. <https://doi.org/10.1016/j.indmarman.2020.04.010>
- Clauss, T., Breier, M., Kraus, S., Durst, S., & Mahto, R. V. (2022). Temporary business model innovation-SMEs' innovation response to the Covid-19 crisis. *R&D Management*, 52(2), 294-312. <https://doi.org/10.1111/radm.12498>
- David-West, O., Iheanachor, N., & Umukoro, I. (2020). Sustainable business models for the creation of mobile financial services in Nigeria. *Journal of innovation & knowledge: JIK*. 5(2), 105-116. 10.1016/j.jik.2019.03.001
- Du, S., Bstieler, L., & Yalcinkaya, G. (2022). Sustainability-focused innovation in the business-to-business context: Antecedents and managerial implications. *Journal of Business Research*, 138, 117-129. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2021.09.006>
- Eggers, F. (2020). Masters of disasters? Challenges and opportunities for SMEs in times of crisis. *Journal of business Research*, 116, 199-208. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2020.05.025>
- Expósito, A., & Sanchis-Llopis, J. (2019). The relationship between types of innovation and SMEs' performance: A multi-dimensional empirical

- assessment. *Eurasian Business Review*, 9(2), 115-135.
<https://doi.org/10.1007/s40821-018-00116-3>
- Foss, N. J., & Saebi, T. (2017). Fifteen years of research on business model innovation: How far have we come, and where should we go?. *Journal of management*, 43(1), 200-227. <https://doi.org/10.1177/0149206316675927>
- Fuentelsaz, L., González, C., Maícas, J.P., & Montero, J. (2015). How different formal institutions affect opportunity and necessity entrepreneurship. *BRQ Business Research Quarterly*, 18(4), 246-258.
<http://dx.doi.org/10.1016/j.brq.2015.02.001>
- García-Muiña, F. E., González-Sánchez, R., Ferrari, A. M., Volpi, L., Pini, M., Siligardi, C., & Settembre-Blundo, D. (2019). Identifying the equilibrium point between sustainability goals and circular economy practices in an Industry 4.0 manufacturing context using eco-design. *Social sciences*, 8(8), 241.
<https://doi:10.3390/socsci8080241>
- Giannetti, V., & Rubera, G. (2020). Innovation for and from emerging countries: a closer look at the antecedents of trickle-down and reverse innovation. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 48, 987-1008.
<https://doi.org/10.1007/s11747-019-00669-3>
- Gunday, G., Ulusoy, G., Kilic, K., & Alpkan, L. (2011). Effects of innovation types on firm performance. *International Journal of production economics*, 133(2), 662-676.
<https://doi.org/10.1016/j.ijpe.2011.05.014>
- Hair Jr, J. F. (2020). Next-generation prediction metrics for composite-based PLS-SEM. *Industrial Management & Data Systems*, 121(1), 5-11.
<https://doi.org/10.1108/IMDS-08-2020-0505>
- Hair, J. F., Risher, J. J., Sarstedt, M., & Ringle, C. M. (2019). When to use and how to report the results of PLS-SEM. *European business review*, 31(1), 2-24.
<https://doi.org/10.1108/EBR-11-2018-0203>
- Hegazy, F. & Ghorab, K. (2014). The Influence of Knowledge Management on Organizational Business Processes' and Employees' Benefits. *International Journal of Business and Social Science*, 5(1), 148-172.

- Hofmann, P., Samp, C., & Urbach, N. (2020). Robotic process automation. *Electronic markets*, 30(1), 99-106. <https://doi.org/10.1007/s12525-019-00365-8>
- Hossain, M. (2016). Grassroots innovation: A systematic review of two decades of research. *Journal of Cleaner Production*, 137, 973-981. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.07.140>
- Hossain, M. (2017). Mapping the frugal innovation phenomenon. *Technology in Society*, 51, 199-208. <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2017.09.006>
- Hossain, M. (2018). Frugal innovation: A review and research agenda. *Journal of cleaner production*, 182, 926-936. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.02.091>
- Hossain, M. (2020). Frugal innovation: Conception, development, diffusion, and outcome. *Journal of Cleaner Production*, 262, 121456. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.121456>
- Hossain, M., Simula, H., & Halme, M. (2016). Can frugal go global? Diffusion patterns of frugal innovations. *Technology in Society*, 46, 132-139. <http://dx.doi.org/10.1016/j.techsoc.2016.04.005>
- Howell, R., van Beers, C., & Doorn, N. (2018). Value capture and value creation: The role of information technology in business models for frugal innovations in Africa. *Technological Forecasting and Social Change*, 131, 227-239. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2017.09.030>
- Hsu, C. W., Lien, Y. C., & Chen, H. (2015). R&D internationalization and innovation performance. *International business review*, 24(2), 187-195. <https://doi.org/10.1016/j.ibusrev.2014.07.007>
- Hyun, H., Yoon, I., Lee, H. S., Park, M., & Lee, J. (2021). Multiobjective optimization for modular unit production lines focusing on crew allocation and production performance. *Automation in Construction*, 125, 103581. <https://doi.org/10.1016/j.autcon.2021.103581>
- Instituto de Estadísticas y Censos (INEC). (2022). *Registro Estadístico de Empresas (REEM)*. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/directoriodeempresas/>

- Kakabadse, N., Kakabadse, A. & Kouzmin, A. (2003). Reviewing the Knowledge Management Literature: Towards a Taxonomy. *Journal of Knowledge Management*, 7(4), 75-91. <https://doi.org/10.1108/13673270310492967>
- Kang, J., Diao, Z., & Zanini, M. T. (2021). Business-to-business marketing responses to COVID-19 crisis: a business process perspective. *Marketing Intelligence & Planning*, 39(3), 454-468. <https://doi.org/10.1108/MIP-05-2020-0217>
- Kantola, J., Liu, Y., Peura, P., de Leeuw, T., Zhang, Y., Naaranoja, M., Segev, A., & Huisinigh, D. (2017). Innovative products and services for sustainable societal development: Current reality, future potential and challenges. *Journal of Cleaner Production*, 162, S1-S10. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.07.091>
- Kline, R. B. (2023). *Principles and practice of structural equation modeling*. Guilford publications.
- Kłosiewicz-Górecka, U. (2015). Innovativeness of service sector enterprises– Innovation objectives and types. *Handel Wewnętrzny*, 358(5), 176-187.
- Knorringa, P., Peša, I., Leliveld, A., & Van Beers, C. (2016). Frugal innovation and development: aides or adversaries? *The European Journal of Development Research*, 28, 143-153. <https://doi.org/10.1057/ejdr.2016.3>
- Kraus, S., Moog, P., Schlepphorst, S., & Raich, M. (2013). Crisis and turnaround management in SMEs: a qualitative-empirical investigation of 30 companies. *International Journal of Entrepreneurial Venturing*, 5(4), 406-430. <http://dx.doi.org/10.1504/ijev.2013.058169>
- Krishnan, R. T., & Prashantham, S. (2019). Innovation in and from India: The who, where, what, and when. *Global Strategy Journal*, 9(3), 357-377. <https://doi.org/10.1002/gsj.1207>
- Levänen, J., Hossain, M., & Wierenga, M. (2022). Frugal innovation in the midst of societal and operational pressures. *Journal of Cleaner Production*, 347, 131308. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2022.131308>
- Lu, L., Peng, J., Wu, J. & Lu, Y (2021). Perceived impact of the Covid-19 crisis on SMEs in different industry sectors: Evidence from Sichuan, China, *International Journal of Disaster Risk Reduction*, Volume 55, 2021, 102085, ISSN 2212-4209, doi: 10.1016/j.ijdrr.2021.102085

- Madrid, A., García, D., & Van Auken, H. (2009). Barriers to innovation among Spanish manufacturing SMEs. *Journal of small business management*, 47(4), 465-488. <https://doi.org/10.1111/j.1540-627X.2009.00279.x>
- Maes, J., & Sels, L. (2014). SMEs' radical product innovation: The role of internally and externally oriented knowledge capabilities. *Journal of Small Business Management*, 52(1), 141-163. <https://doi.org/10.1111/jsbm.12037>
- Magno, F., Cassia, F., & Ringle, C. M. (2022). A brief review of partial least squares structural equation modeling (PLS-SEM) uses in quality management studies. *The TQM Journal*, (ahead-of-print). <https://doi.org/10.1108/TQM-06-2022-0197>
- Mählmeyer, V., Rampeltshammer, L., & Hertwig, M. (2017). European Works Councils during the financial and economic crisis: Activation, stagnation, or disintegration? *European Journal of Industrial Relations*, 23(3), 225-242. doi:10.1177/0959680116685951
- Martínez, F. (2022). Organizational change in response to environmental complexity: Insights from the business model innovation literature. *Business Strategy and the Environment*, 31(5), 2299-2314. <https://doi.org/10.1002/bse.3022>
- Martínez, I., Soto, P., & Carayannis, E. G. (2017). On the path towards open innovation: Assessing the role of knowledge management capability and environmental dynamism in SMEs. *Journal of Knowledge Management*, 21(3), 553-570. <https://doi.org/10.1108/JKM-09-2016-0403>
- Massaro, M., Dumay, J., & Garlatti, A. (2015). Public sector knowledge management: a structured literature review. *Journal of knowledge management*, 19(3), 530-558. <https://doi.org/10.1108/JKM-11-2014-0466>
- Mijangos, J., y Manzo, K. (2012). Gestión del conocimiento de tres cuerpos académicos consolidados del área educativa. *Sinéctica*, (38), 1-13.
- Niemeyer, J., Rudolf, S., Kvaratskhelia, L., Mennenga, M., & Herrmann, C. (2022). A creativity-driven Case-Based Reasoning Approach for the systematic Engineering of Sustainable Business Models. *Procedia CIRP*, 105, 470-475, <https://doi.org/10.1016/j.procir.2022.02.078>.

- Niroumand, M., Shahin, A., Naghsh, A., & Peikari, H. R. (2020). Frugal innovation enablers: a comprehensive framework. *International Journal of Innovation Science*, 12(1), 1-20. <https://doi.org/10.1108/IJIS-10-2019-0099>
- Oskam, I., Bossink, B., & de Man, A. P. (2021). Valuing value in innovation ecosystems: How cross-sector actors overcome tensions in collaborative sustainable business model development. *Business & society*, 60(5), 1059-1091. <https://doi.org/10.1177/0007650320907145>
- Partanen, J., Kauppila, O. P., Sepulveda, F., & Gabrielsson, M. (2018). Turning strategic network resources into performance: The mediating role of network identity of small-and medium-sized enterprises. *Strategic Entrepreneurship Journal*, 14(52), 178-197. <https://doi.org/10.1002/sej.1296>
- Parson, D.W. (2007). *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO
- Pisoni, A., Michelini, L., & Martignoni, G. (2018). Frugal approach to innovation: State of the art and future perspectives. *Journal of Cleaner Production*, 171, 107-126. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.09.248>
- Prabhu, J. (2017). Frugal innovation: doing more with less for more. *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 375(2095), 20160372. <https://doi.org/10.1098/rsta.2016.0372>
- Pradel, P., & Adkins, D. A. (2014). *Towards a design for frugal: review of implications for product design*. *Emerging Practices: Design Research and Education Conference*, Shanghai, China, 10-17
- Rakic, S., Pero, M., Sianesi, A., & Marjanovic, U. (2022). Digital servitization and firm performance: Technology intensity approach. *Inzinerine Ekonomika*, 33(4), 398-413. <http://dx.doi.org/10.5755/j01.ee.33.4.29649>
- Reichenbach, S., & Kromoser, B. (2021). State of practice of automation in precast concrete production. *Journal of Building Engineering*, 43, 102527. <https://doi.org/10.1016/j.jobbe.2021.102527>
- Ritter, T., & Pedersen, C. L. (2020). Digitization capability and the digitalization of business models in business-to-business firms: Past, present, and future.

- Industrial Marketing Management*, 86, 180-190.
<https://doi.org/10.1016/j.indmarman.2019.11.019>
- Rosca, E., Arnold, M., & Bendul, J. C. (2017). Business models for sustainable innovation—an empirical analysis of frugal products and services. *Journal of Cleaner Production*, 162, S133-S145.
<https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.02.050>
- Rosenbusch, N., Brinckmann, J., & Bausch, A. (2011). Is innovation always beneficial? A meta-analysis of the relationship between innovation and performance in SMEs. *Journal of business Venturing*, 26(4), 441-457.
<https://doi.org/10.1016/j.jbusvent.2009.12.002>
- Rouf, M. A., & Akhtaruddin, M. (2018). Factors affecting the voluntary disclosure: a study by using smart PLS-SEM approach. *International Journal of Law and Management*, 60(6), 1498-1508. <https://doi.org/10.1108/IJLMA-01-2018-0011>
- Sarstedt, M., Hair Jr, J. F., Cheah, J. H., Becker, J. M., & Ringle, C. M. (2019). How to specify, estimate, and validate higher-order constructs in PLS-SEM. *Australasian marketing journal*, 27(3), 197-211.
<https://doi.org/10.1016/j.ausmj.2019.05.003>
- Sarstedt, M., Ringle, C. M., & Hair, J. F. (2017). Treating unobserved heterogeneity in PLS-SEM: A multi-method approach. *Partial least squares path modeling: Basic concepts, methodological issues and applications*, Springer, Heidelberg 197-217.
- Schultze, U. & Leidner, D. (2002). Studying Knowledge Management in Information Systems Research: Discourses and Theoretical Assumptions. *MIS Quarterly*, 26(3), 213-242. <https://doi.org/10.2307/4132331>
- Sharma, P., Sarstedt, M., Shmueli, G., Kim, K. H., & Thiele, K. O. (2019). PLS-based model selection: The role of alternative explanations in information systems research. *Journal of the Association for Information Systems*, 20(4), 4.
<https://doi.org/10.17005/1.jais.00538>
- Shepherd, D. A. (2003). Learning from business failure: Propositions of grief recovery for the self-employed. *Academy of management Review*, 28(2), 318-328.
<https://doi.org/10.5465/amr.2003.9416377>

- Soete, L., & Freeman, C. (2012). *The economics of industrial innovation*. routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203357637>
- Sung, Y. S., & Choi, J. M. (2018). Building knowledge stock and facilitating knowledge flow through human resource management practices toward firm innovation. *Human Resource Management*, 57(6), 1429-1442. <https://doi.org/10.1002/hrm.21915>
- Syreishchikova, N. V., Pimenov, D. Y., Mikolajczyk, T., & Moldovan, L. (2020). Automation of Production Activities of an Industrial Enterprise based on the ERP System. *Procedia manufacturing*, 46, 525-532. <https://doi.org/10.1016/j.promfg.2020.03.075>
- Tanriverdi, H. (2005). Information technology relatedness, knowledge management capability, and performance of multibusiness firms. *MIS quarterly*, 311-334. <https://doi.org/10.2307/25148681>
- Taques, F. H., López, M. G., Basso, L. F., & Areal, N. (2021). Indicators used to measure service innovation and manufacturing innovation. *Journal of Innovation & Knowledge*, 6(1), 11-26. <https://doi.org/10.1016/j.jik.2019.12.001>
- Taylor, C. R. (2019). What the business roundtable's statement on the purpose of a corporation means for the study of corporate social responsibility in advertising. *International Journal of Advertising*, 38(8), 1067-1069. <https://doi.org/10.1080/02650487.2019.1677047>
- Tiwari, R., Fischer, L., & Kalogerakis, K. (2017). Frugal innovation: an assessment of scholarly discourse, trends and potential societal implications. *Lead market India: Key elements and corporate perspectives for frugal innovations*, 13-35
- Turcu, C. E., & Turcu, C. O. (2021). Digital transformation of human resource processes in small and medium sized enterprises using robotic process automation. *International Journal of Advanced Computer Science and Applications*, 12(12). <https://doi.org/10.14569/IJACSA.2021.0121210>
- Valentine, E., De Haes, S., & Timbrell, G. (2016). The board's role in the governance of enterprise information and technology. *The Handbook of Board Governance: A Comprehensive Guide for Public, Private and Not-for-Profit Board Members*, 574-596. <https://doi.org/10.1002/9781119245445.ch29>

Van der Aalst, W. M., Bichler, M., & Heinzl, A. (2018). Robotic process automation. *Business & information systems engineering*, 60, 269-272. <https://doi.org/10.1007/s12599-018-0542-4>

Los Organismos Públicos Locales y su contribución a la gobernanza electoral. El caso del Instituto Electoral de la Ciudad de México y su debilitamiento presupuestal

Amparo Brindiz Amador¹

1. Introducción

En 2014 recién llegado el gobierno en turno, se trabajaron diversos Acuerdos por la Gobernabilidad, en donde se suscribieron diversas reformas por parte de los tres principales partidos políticos, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN). Una de las reformas constitucionales salida de estos Acuerdos, fue en materia política- electoral.

Dicha reforma rediseñó nuestro régimen electoral. Su objetivo principal fue el de homologar los estándares con los que se organizaban los procesos electorales federales y locales y así, garantizar altos niveles de calidad en nuestra democracia electoral.

La reforma política-electoral del 2014 robusteció a la autoridad electoral a través de la transformación del Instituto Federal Electoral (IFE) en un nuevo organismo público autónomo de carácter nacional llamado Instituto Nacional Electoral (INE).

El proceso electoral federal 2014-2015, fue la prueba de este nuevo INE, quien por primera vez puso a la practica el recién creado sistema nacional de elecciones, que modificó la estructura de la administración electoral de nuestro país

¹ Es politóloga por la UNAM, Maestra y Doctora en Administración Pública, Maestra en Inteligencia para la Seguridad Nacional. Cuenta con un posdoctorado por el IAPAS y actualmente se encuentra estudiando el Posdoctorado en Inteligencia Artificial para la Administración Pública en el INAP. Tiene más de 20 años de experiencia en los ámbitos político-electoral, parlamentario, de comunicación, prospectiva e inteligencia. Especialista en temas de igualdad de género.

e incrementó los canales comunicantes entre los comicios locales y los federales, además de ello, fue el primer proceso democrático más grande de nuestra democracia por el número de elecciones concurrentes, en dieciséis entidades federativas.

Con la reforma político-electoral del 2014, se le dieron mayores atribuciones al INE, entre ellas, la de llevar a cabo la elección y remoción de las y los consejeros electorales de los 32 Organismos Públicos Locales (OPL). En el 2014, se llevó a cabo la designación en 19 entidades y los restantes 13 estados en 2015, eligiendo un total de 32 consejeros presidentes y presidentas y 192 consejeros y consejeras electorales. (INE, 2015)

Para la integración de los Organismos Públicos Locales el Consejo General del INE aprobó Lineamientos y el Modelo de Convocatoria para la designación de consejeras y consejeros presidentes y consejeras y consejeros electorales, con diversas etapas que cumplieran con la máxima publicidad, y transparencia, así mismo, se establecieron requisitos, exámenes y el sometimiento a diversos procesos, buscando tener a las y los mejores perfiles. Procedimiento que hasta la fecha se sigue llevando casi en los mismos términos.

Esta nueva atribución del INE, de llevar a cabo el proceso de designación de consejeros y consejeros locales que se les retiró a los congresos locales, obedeció a que existían diversas críticas sobre la intervención de los poderes ejecutivos locales en la designación de las y los consejeros y en algunos casos, el poco profesionalismo y experiencia con la que contaban estos consejeros, así como, a las críticas que se vertían sobre la aparente parcialidad que existía en los procedimientos a nivel local, a la intromisión de los gobernadores y las dirigencias partidistas locales, lo que llevó a la pérdida de credibilidad de algunos institutos electorales y en específico, de algunas autoridades pertenecientes a estos institutos.

El ejercicio de esta atribución por parte del INE conllevó el reto de realizar

una designación que contribuyera a restablecer y fortalecer la confianza en los árbitros electorales. Dar certeza a los partidos y candidatos de que, las elecciones locales pueden llevarse a buen término, como garantía para un voto libre y una competencia equitativa, con una autoridad sin injerencias y con atribuciones muy precisas y puntuales, despolitizando en la medida de las posibilidades la designación de las personas consejeras.

No hay que dejar de señalar que las designaciones de consejeros y consejeras locales no han estado exentas de impugnaciones y controversias. Aspirantes han solicitado en su momento revisión de examen de conocimientos o del ensayo; algunos, inclusive han promovido juicios para la protección de los derechos políticos del ciudadano (JDC). Partidos o actores políticos han impugnado ante el Tribunal Federal del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) nombramientos, invocando presuntos vínculos partidarios o causas de inelegibilidad, algunos nombramientos han sido objeto de críticas esporádicas por partidos políticos, agrupaciones civiles y medios de comunicación.

Pero si bien es cierto, se han presentado algunas impugnaciones, existe una mayor certeza de que los funcionarios electorales son el resultado de un proceso de selección mucho más profesional, transparente, homologado, auditado, caso de ello, es que consejeros y consejeras de los OPL han llegado a ser parte del Consejo General del INE, como es el caso actual de la consejera presidenta Guadalupe Taddei Zavala, quien proviene del OPL de Sonora y fue designada presidenta del Consejo General del INE en marzo de 2023 por insaculación de la Cámara de Diputados.

En resumen, como explique en mi tesis doctoral, la reforma político-electoral del 2014 que creó al Instituto Nacional Electoral y dotó de nuevas atribuciones a la autoridad electoral, rediseñó el régimen electoral mexicano, transitando a un federalismo electoral cooperativo que buscaba mejorar el desempeño de las

atribuciones tanto del propio INE como de los Organismos Públicos Locales (OPL), generando economías de escala y estandarizando las condiciones de la competencia electoral. (Brindiz, 2019)

Dicha reforma posibilitó al Consejo General del INE la posibilidad de, atraer, asumir y delegar funciones que antes desempeñan los OPL, enmarcadas en las tres figuras siguientes: 1) Asunción: Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponde a los Organismos Públicos Locales.

2) Atracción: Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los Organismos Públicos Locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación. Y 3) Delegación: Delegar las atribuciones a los Organismos Públicos Locales, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento.

Estas tres facultades generaron cierta duda de la autonomía de los OPL y de las facultades expresas de estos organismos, así como, el poder centralizador que adquirió el INE. Pero si estas nuevas atribuciones fueron cuestionadas por ser centralizadoras, a la fecha reciente se han presentado diversas reformas, entre ellas, una constitucional que pretendió desaparecer a los Organismos Públicos Locales, como fue el caso de la iniciativa presentada por el titular del Ejecutivo federal, Andrés Manuel López Obrador, el 28 de abril de 2022.

El Ejecutivo federal envió su proyecto de reforma constitucional en materia político- electoral, la cual pretendía la reducción de 11 a 7 los integrantes del Consejo General del INE, la elección popular de las y los consejeros electorales, así como, reducir su periodo de 9 a 6 años, desaparecer a los OPL y en su lugar trasladar sus atribuciones al INE. En su exposición de motivos se argumentaba que con dicha reforma se pretendía: “insertar el principio de austeridad en el sistema electoral y de partidos; erigir autoridades administrativas y jurisdiccionales

honestas e imparciales que se mantengan fuera de la lucha por el poder; conformar un solo mecanismo electoral nacional con instituciones administrativas y judicial únicas, bajo el principio de austeridad republicana ..." (Cámara de Diputados, 2022)

Dicha Iniciativa generó una gran polarización entre los partidos de oposición -PAN- PRI-PRD- vs. los partidos Morena-PVEM-PT. Para lo cual se llevaron a cabo dos parlamentos abiertos en la Cámara de Diputados, uno por parte de Morena y sus aliados y otro organizado por la oposición para escuchar las voces de especialistas y actores. También, se llevaron a cabo reuniones de trabajo en Comisiones Unidas de Reforma Política-Electoral, Puntos Constitucionales y de Gobernación y Población donde se conoció el Proyecto del Dictamen apenas horas antes de subirlo al pleno, y el resultado de todos conocido es que no fue aprobada, al no alcanzar las dos terceras partes de los votos necesarias para aprobar una reforma constitucional.

Pero no pararon ahí los intentos de acotar a los Organismo Públicos Locales. En sesión ordinaria del martes 6 de diciembre de 2022, el Ejecutivo nuevamente presentó un paquete de iniciativas que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (Cámara de Diputados, 2022); La Ley General de Responsabilidades Administrativas y expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral (Cámara de Diputados, 2022), lo que se conoció popularmente como el Plan B.

Esta iniciativa fue suscrita por diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Morena, para que se le dispensaron todos los trámites y se pusiera a discusión y votación de inmediato, lo cual ocurrió, siendo aprobada en lo general en la Cámara de Diputados con 267 votos en pro y 219 en contra. Votación que nos

dejan ver la polarización que existió entre los diversos grupos parlamentarios.

Las Minutas correspondientes fueron enviada al Senado de la República presentándose diversos trámites parlamentarios, unos abreviados, otros omitidos, y cada Minuta sufrió un trámite diferente. Todo ello llevó a que la oposición y los partidos presentarán acciones de inconstitucionalidad al aludir que se cometió un error de técnica constitucional, vicios de procedimiento que afectaban la certeza jurídica, el principio de legalidad y la inobservancia de las normas constitucionales que rigen el proceso legislativo.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) el 8 de mayo de 2023, por mayoría de 9 votos de sus 11 integrantes, determinó la invalidez de la primera parte de las reformas político-electorales aprobadas por el Congreso de la Unión en diciembre de 2022. Determinándose la invalidez de las reformas a las Leyes Generales de Comunicación Social y de Responsabilidades Administrativas, por violaciones al procedimiento legislativo, particularmente, al principio de deliberación informada y democrática, así como los derechos que asisten a las minorías parlamentarias.

El 22 de junio de 2023, el Pleno de la SCJN por mayoría de 9 votos, invalidó la segunda parte de estas reformas, esto es, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado el 2 de marzo de 2023. Esta segunda parte de las reformas contenían cambios referentes a la reducción administrativa del INE y la afectación a los Organismo Públicos Locales (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2023).

El pleno de la Corte determinó que el Congreso de la Unión trasgredió los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal, relacionados con el principio de

deliberación democrática, violentando la jurisprudencia de la Corte que ha establecido que, necesariamente, en el proceso legislativo se debe de garantizar la participación plural e igualitaria de todos los grupos representados en el Congreso.

Los cambios que se habían aprobado y que se hubieran que tenido que aplicar si la Corte no hubiera resuelto como lo hizo, hubieran implicado la creación de un Sistema Nacional Electoral, integrado por el INE y los Órganos Públicos Locales de las entidades federativas que establecía una estructura máxima para los OPL dividida en dos áreas: Organización, Capacitación Electoral y Educación Cívica, y Administración, Prerrogativas y Asuntos Jurídicos, limitaba su estructura al eliminar la estructura municipal o distrital permanente, imponía la austeridad republicana y, centralizaba más funciones en el INE como los conteos rápidos de las elecciones de las gubernaturas, que le correspondían a los OPL.

Como se observa el intento de debilitamiento institucional por parte de este gobierno y su partido representado en gobiernos y congresos locales, se ha presentado en varias ocasiones y no solo a través de reformas legales, sino, a través del recorte presupuestal de los OPL. En Informes que presenta mes con mes el INE, se da cuenta de las situaciones presupuestales de riesgo del que están siendo objeto, ya que, entre el monto solicitado y el monto aprobado por los congresos locales de las entidades federativas hay diversos recortes, que los llevan a encontrarse en semáforo rojo, esto es, que ante la falta de recursos han tenido y tienen un impacto en la operatividad respecto de sus atribuciones y sobre las actividades propias de los procesos electorales locales y sus actividades de fomento a la educación cívica y cultura democrática.

Nos encontramos en una nueva encrucijada que merece estudio, por ello, esta investigación analiza la limitación presupuestal de la que son objetos los OPL por parte de los congresos locales y analiza como esto impacta en la realización de sus tareas, que no solo se concentran en organizar los procesos electorales, sino que

también tienen la tarea de contribuir al desarrollo de la vida democrática y a la gobernanza electoral.

2. Estrategia metodológica

La presente investigación se sustenta en un trabajo normativo y empírico, esto es, un enfoque metodológico que combina tanto la revisión y análisis de fuentes teóricas, legales y normativas, como la recopilación y análisis de datos prácticos.

Las preguntas de investigación planteadas fueron:

¿El recorte en los presupuestos de los Organismos Públicos Locales se debe a la política de austeridad implementada desde el Gobierno federal?

¿Con este recorte presupuestal se está presentando una injerencia en contra de la autonomía de los Organismos Públicos Locales?

¿Cuáles son las consecuencias de debilitar presupuestalmente a las autoridades electorales locales en materia de gobernanza democrática electoral?

La hipótesis planteada fue:

Las políticas de austeridad están provocando la reducción de los presupuestos requeridos por algunos de los Organismos Públicos Locales afectando la operatividad, el cumplimiento de sus atribuciones y las actividades propias de los procesos electorales locales, impactando con ello en la gobernanza democrática electoral.

Dicha hipótesis se convalidó analizando el papel que juegan los organismos electorales instituciones fundamentales de la gobernanza efectiva a nivel estatal y federal bajo el enfoque teórico institucional y de gobernanza electoral; analizando y comparando los presupuestos requeridos por los 32 Organismos Públicos Locales

(OPL) para los ejercicios fiscales 2021, 2022 y 2023 y los presupuestos aprobados por sus Congresos Locales; y para el trabajo empírico, elaborando, aplicando y analizando un cuestionario en función de la hipótesis, de las preguntas de investigación y los objetivos, enviados a través de la Plataforma Nacional de Transparencia a cargo del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Estudiando en específico el caso del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM).

3. Los Organismos Electorales desde un enfoque institucional

Los científicos sociales han venido esforzándose por determinar, desde una perspectiva institucional, lo que respecta a los organismos electorales y la gobernanza electoral, que abarca la interacción de reglas constitucionales, legales e institucionales y prácticas organizativas que determinan: a) las reglas básicas de los procedimientos por utilizar en las elecciones y la contienda electoral; b) la organización de campañas, el registro de los votantes y el escrutinio de los votos el día de las elecciones; y c) la resolución de disputas y la certificación de los resultados, es decir, la confección, la aplicación y la conciliación de las disputas sobre reglas establecidas. (Schedler Andreas, 2002)

Los 32 Organismos Públicos Locales (OPL) -así llamados a partir de la reforma de 2014-, junto con el Instituto Nacional Electoral (INE) forman parte de un conjunto de instituciones que trabajan por la integridad de los procesos electorales en nuestro país, desempeñando un papel fundamental en la garantía del ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía, pero también desempeñando un papel relevante en la promoción de la cultura cívica, en la gobernabilidad y gobernanza democrática.

El papel protagónico que desempeñan los organismos electorales en los procesos electorales tiende a ser más visible en las democracias emergentes, en las que hay debilidades en los procesos administrativos y altos niveles de desconfianza

entre los actores políticos. Existen estudios que nos llevan a asegurar que cuando los institutos electorales son independientes y profesionales desempeñan un papel importante en el aseguramiento de elecciones competitivas en contextos democratizadores. (IDEA, 2002)

Análisis realizados han prestado particular atención en cómo la creación de instituciones electorales independientes potencia los procesos de democratización como fue en el caso de Costa Rica y México (Lehoucq, 2002), mientras que otros estudios realizados en distintos países han destacado que cuando la administración de las elecciones es débil se obstaculizan los procesos de democratización (Hartlyn J. , 1998).

En el estudio intitulado, “La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea” (Hartlyn J. J., 2009), se hace referencia a que los resultados estadísticos indican que las comisiones electorales independientes y profesionales desempeñan un papel positivo e importante en los procesos electorales.

Como también se indica en la literatura sobre gobernanza electoral, no se pueden considerar los organismos electorales sin tomar en cuenta su contexto sociopolítico, encontrando que la independencia institucional formal-legal debe estar asociada al respeto por las reglas del juego para que tenga un impacto sobre la calidad de las elecciones, aunado a otros factores relevantes.

Los estudios de caso y los análisis comparativos en América Latina y otros contextos democratizadores, en los que la desconfianza y la polarización tienden a ser más pronunciadas, han apuntado hacia la centralidad de los organismos de gestión electoral profesionales, permanentes y autónomos para la conducción de elecciones exitosas y creíbles.

Según hace notar Electoral Knowledge Network (ACE), es frecuente que las

organizaciones occidentales insten a los países a establecer comisiones electorales permanentes, como una manera de mejorar las elecciones. Se considera que estas comisiones electorales consolidadas son de particular importancia en aquellas situaciones en las que el Estado tenga poca capacidad administrativa y haya un alto grado de desconfianza entre los actores políticos, con pocos o ningún mecanismo alternativo que pueda contribuir a garantizar elecciones honestas e imparciales.

Se espera que estas comisiones electorales y, en algunos casos, las instituciones judiciales asociadas a éstas, sean capaces de realizar complejas actividades administrativas y reglamentarias, mantener relaciones equilibradas con los partidos políticos, proyectar una imagen de neutralidad, profesionalismo y eficiencia y decidir con justicia y equidad las disputas que surjan. Al buscar la forma de equilibrar estas tareas, los analistas piensan a menudo en dos modelos: uno de autonomía profesional, en el que se selecciona a las personas según sus credenciales profesionales con la condición de que una vez nombradas actuarán con autonomía e imparcialidad sin importar las simpatías partidarias que puedan albergar al inicio, y otro en el que todos los partidos tengan una representación equitativa y participen plenamente (Paul, 2000).

Es preferible un modelo de autonomía profesional, sobre todo en un contexto de polarización política. Los Organismos Electorales pueden funcionar bien si cuentan con burocracias permanentes de funcionarios públicos y se encuentran en un contexto en el que los partidos pueden razonablemente esperar que sus contrincantes respetarán las reglas del juego indispensables en la gobernabilidad y gobernanza democrática.

José Antonio Carrera señala que, en el caso particular de las instituciones electorales, cuya función desde su complejo diseño institucional trasciende la de organizar y calificar los comicios electorales a celebrarse periódicamente en los

diferentes países y localidades, su importancia radica en el reconocimiento

de las decisiones ciudadanas, dotando de legitimidad a las disposiciones vertidas en la parte procedimental de las distintas democracias. Sin embargo, dichas instituciones sufren modificaciones sustanciales en sus diferentes diseños a lo largo del tiempo, con la finalidad de enfrentar mejor a la siempre cambiante realidad social (Carrera, 2020).

Ha de decirse, que dichas modificaciones a las instituciones electorales no siempre tienen como finalidad fortalecerlas para que enfrenten de mejor manera la realidad social, a veces grupos de poder con mayorías en el Congreso, buscan modificaciones que les favorezcan política y electoralmente, aunque esto vaya en detrimento de la autonomía y profesionalismo de las instituciones.

Para John Dryzek, las instituciones políticas “sirven para la regulación autoritaria de conflictos por medio de normas explícitamente diseñadas para eso, disponiendo de un aparato burocrático adecuado para imponer dichas normas” (Dryzek, 1996).

Peters define a las instituciones como “un conjunto de reglas y valores, normativos y no cognitivos respecto de la manera en que influyen sobre los miembros institucionales, como también el conjunto de las rutinas que se desarrollan para poner en ejecución e imponer esos valores” (Guy, 2003).

En otras palabras, en democracia, las instituciones y la normatividad en torno a ellas, son la cristalización del consenso entre los actores de interés que las diseñan o las ponen en práctica. Ello implica necesariamente que, al existir instituciones, los individuos (llámense organizaciones, partidos políticos, ciudadanos organizados, etc.) interactúan con las estructuras institucionales y se vuelvan los jugadores inmersos en las reglas del juego.

De manera paralela, cuando Shepsle se pregunta ¿Qué son las instituciones?, la primera distinción que hace es entenderlas como las reglas del juego para lograr

equilibrio en las interacciones de una sociedad, subrayando en que son limitaciones humanamente concebidas para dar forma a dicha interacción, que pueden traducirse en restricciones formales e informales. Ejemplos de tipo de restricciones informales pueden ser las costumbres, códigos de conducta, tradiciones, etc., mientras que formales son las leyes, reglamentos, constituciones, etcétera (Shepsle, 2005).

Es necesario señalar otra característica fundamental de las instituciones es el equilibrio, lo cual puede reflejarse o de manera exógena, como aquellas que busquen el equilibrio social, o de manera endógena como productor de un ambiente ideal para la vida social. Cuando un conjunto de instituciones se encuentra en equilibrio con su entorno, el comportamiento parece la respuesta lógica ante dicho equilibrio. La institución se ve como una forma de juego, y el comportamiento parece una respuesta a optimizar este entorno en busca de estabilidad que permite decir que hay gobernanza.

Las instituciones se robustecen en tanto se mantenga el comportamiento de equilibrio, aunque el contexto cambie. Si hubiese cambios en el entorno, esto se desviaría hacia un nuevo equilibrio. Este nuevo equilibrio, dado el cambio ambiental, puede resultar satisfactorio para los implicados en el sentido de que ningún individuo o grupos con poder de cambiar la institución tengan algún incentivo para hacerlo. Además, algunas instituciones cuentan con mecanismos de adaptación y reforma que les permite adaptarse a los cambios.

En un momento en que la democracia se encuentra cuestionada y amenazada, las encuestas muestran que este período ha coincidido con el declive de la fe pública en el valor de la propia democracia, ante ello, las instituciones democráticas son especialmente cruciales en tiempos de crisis e incertidumbre y que decir en este caso el INE y los Organismos Públicos Locales, que organizan los comicios electorales en nuestro país, garantizar el ejercicio de los derechos político-

electorales y trabajar y desempeñarse bajo los principios rectores de: legalidad, certeza, imparcialidad, objetividad, independencia y máxima publicidad.

El Informe 2023 de Latinobarómetro, titulado “La recesión democrática de América Latina” da muestra de la recesión que se está presentando en algunos países de América Latina y que se expresa en el bajo apoyo que tiene la democracia, el aumento de la indiferencia al tipo de régimen y en la preferencia a favor del autoritarismo (Latinobarómetro, 2023).

El informe “El estado de la democracia en el mundo 2022”, nos dice que las Américas se enfrentan a una serie de nuevos retos, como la polarización tóxica y los ataques a los organismos electorales. Las democracias se esfuerzan por equilibrar eficazmente entornos marcados por la inestabilidad y la ansiedad, y los populistas siguen ganando terreno en todo el mundo mientras la innovación y el crecimiento democráticos se estancan o disminuyen (IDEA, 2023).

Por ello, es necesario poner énfasis en contar con Gobiernos Representativos, esto es, en que el acceso al poder político sea libre y equitativo, expresada a través de elecciones competitivas, inclusivas y periódicas con partidos políticos libres. Controles de Gobierno, esto es, contrapesos efectivos sobre el Poder Ejecutivo, con un parlamento eficaz, un Poder Judicial independiente e integridad de los medios de comunicación. *Derechos fundamentales*, que se refleje en el grado en que se respetan las libertades civiles, y políticas. Con Participación de la sociedad en distintos niveles; y una *Administración Imparcial* donde las decisiones políticas se implementan de manera equitativa y predecible, y refleje aspectos claves del Estado de derecho (IDEA, 2023).

4. Gobernanza

Al igual que términos como instituciones o democracia, el concepto gobernanza es uno de los más utilizados para explicar fenómenos específicos insertos en la compleja realidad social. La flexibilidad conceptual de la noción de

gobernanza, invita a la reflexión para darle precisión en los significantes que denota. El término gobernanza, se encuentra ligado a la corriente de la Nueva Gestión Pública, la cual ha desarrollado la idea de la necesidad de un modelo horizontal del gobierno.

Mario Bassols enfatiza en la adopción del concepto gobernanza: Para denotar la intervención de nuevos agentes y actores sociales en los procesos de gobierno, al cual se debe sumar los esfuerzos de una colectividad de individuos diversos, con los cuales debe acordar de forma coordinada, acciones de incidencia gubernamental. La gobernanza es un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación (Bassols & Mendoza, 2011). Lo anterior pone en evidencia que los gobiernos no pueden controlar y dirigir el desarrollo económico, cultural y social en su totalidad, por lo que se demuestra la necesidad de reformular el modelo organizacional en el cual todas las instituciones se encuentran controladas jerárquicamente desde el Estado.

La nueva gobernanza del país tiene que arraigarse a partir de la combinación y convivencias dada entre federalismo y la democracia para que las relaciones intergubernamentales tengan un perfil de eficacia institucional, considerando la nueva relación entre la federación, los gobiernos locales, la sociedad. Sólo así, es factible que México tenga un federalismo consistente y cooperativo (Uvalle, 2009).

A lo anterior, Pérez Torres afirma que la gobernanza es una noción que explica escenarios donde las decisiones públicas no son una actuación unidireccional y aislada del gobierno, sino que son resultado de la interacción y participación de una red de actores interdependientes, no necesariamente miembros del gobierno (Pérez T. D., 2013).

Por ello, la tendencia en el diseño institucional de Estados democráticos es la fundación de instituciones autónomas que rindan cuentas a su ciudadanía sin encontrarse supeditadas a las decisiones del poder político en su rama Ejecutiva y

Legislativa.

La gobernanza es un elemento cardinal para analizar y comprender los diferentes procesos políticos internos de las instituciones, que, siendo conformadas únicamente por miembros del gobierno, iban perdiendo autonomía de gestión y en la toma de decisiones, lo que se veía reflejado en la conducción política. Es decir, al reflejarse la necesidad de la participación de actores sociales, ahí donde solo había actores políticos, y la posterior construcción de redes sociales y sistemas de negociación entre los miembros de dichas redes, así como el surgimiento de organismos autónomos, se potenció el paradigma de la gobernanza.

La gobernanza representa una forma contemporánea de ejercer el gobierno que difiere en varios aspectos clave de las prácticas tradicionales de gobierno. A continuación, se explican cómo la gobernanza se distingue como una nueva forma de ejercer el gobierno:

- **Participación Ampliada:** La gobernanza promueve la participación de una variedad de actores más allá del gobierno central. Incluye a la sociedad civil, el sector privado, organizaciones no gubernamentales y otros grupos interesados. Esto significa que la toma de decisiones se comparte con una gama más amplia de partes interesadas, lo que fomenta la inclusión y la diversidad de perspectivas.
- **Enfoque en la Colaboración:** La gobernanza se caracteriza por la colaboración y la cooperación entre diferentes actores. Los gobiernos ya no son los únicos responsables de la formulación de políticas y la toma de decisiones; trabajan junto a otros para abordar desafíos complejos y aprovechar oportunidades.
- **Redes y Alianzas:** En lugar de una estructura jerárquica tradicional, la gobernanza a menudo se basa en redes y alianzas interconectadas. Esto

permite una respuesta más ágil a problemas que atraviesan fronteras y sectores.

- **Enfoque en Resultados y Rendición de Cuentas:** La gobernanza tiende a centrarse en la obtención de resultados medibles y en la rendición de cuentas. Se enfoca en resolver problemas y cumplir objetivos claros, y se espera que los actores involucrados rindan cuentas por su desempeño.
- **Adaptación y Flexibilidad:** La gobernanza reconoce la necesidad de ser adaptable y flexible. En un mundo en constante cambio, los sistemas de gobernanza deben ser capaces de ajustarse a nuevas circunstancias y desafíos.
- **Transparencia y Acceso a la Información:** La transparencia y el acceso a la información son fundamentales en la gobernanza. Los ciudadanos y las partes interesadas tienen el derecho de acceder a información relevante y comprender cómo se toman las decisiones.
- **Globalización y Multilateralismo:** La gobernanza reconoce la creciente interconexión global y la necesidad de abordar problemas transnacionales.
- **Descentralización y Gobierno Local:** La gobernanza a menudo enfatiza la importancia de la toma de decisiones a nivel local y regional. Se reconoce que las soluciones a menudo deben adaptarse a las realidades locales y que las autoridades locales desempeñan un papel importante en la implementación de políticas.

En resumen, la gobernanza representa un cambio significativo en la forma en que se ejerce el gobierno, alejándose de las estructuras y procesos gubernamentales tradicionales hacia un enfoque más participativo, colaborativo y adaptativo. Este enfoque reconoce la complejidad de los desafíos contemporáneos y busca aprovechar una gama más amplia de recursos y conocimientos para

abordarlos de manera efectiva.

5. Gobernanza electoral

Norberto Bobbio afirmaba que los autores de la teoría de la gobernanza estudian los nuevos procesos de negociación que involucran a los interesados (*stakeholder*) en la toma de decisiones. En nombre de los principios de inclusión, transparencia, proximidad y lucha en contra de la corrupción, se considera que las decisiones públicas deban ser negociadas entre la mayor parte de los diferentes actores, sean individuos o grupos, sin reconocer un rol preeminente a los organismos públicos, frecuentemente relegados al papel de árbitros o mediadores (Massimo, 2014).

Lo relativo a la gobernabilidad, especialmente en el ámbito democrático se trata de la capacidad de gobernar, haciendo valer las decisiones socialmente obligatorias, cuyo fin último es la conquista de objetivos específicos, y con ello conservar la capacidad de acción del sistema político de manera endógena o exógena.

Luis F. Aguilar señala que, las causas endógenas son específicamente las fallas, deficiencias y vicios que lastran las decisiones y acciones de un buen número de los gobiernos democráticos, recientes y antiguos, aunque en algunos casos son también los defectos de la configuración institucional de algunos regímenes democráticos y de la misma constitución del Estado. Concretamente son las fallas institucionales (ilegalidad, arbitrariedad, opacidad, corrupción, discriminación, división conflictiva de poderes...), las fallas fiscales (estructura impositiva inequitativa, precariedad hacendaria, ineficiente administración tributaria frente a evasiones y elusiones, asignación ineficiente de recursos, endeudamientos de alto riesgo, déficits financieros crecientes que auspician la crisis y la quiebra...), las fallas administrativas (deficiente calidad normativa, estructura de mando y de trabajo confusa y redundante, fragmentación intra e intergubernamental, procesos

administrativos costo-ineficientes, servicios de inestable o regular calidad, perfil inapropiado del personal público...), las fallas políticas (relaciones suspicaces, oportunistas o conflictivas del gobierno con las oposiciones, las organizaciones empresariales y las civiles, discurso de baja credibilidad, deficiente representatividad por distanciamiento o indiferencia respecto de las posiciones justificadas de sus ciudadanos...) (Aguilar, 2021).

A estas causas internas hay que sumar los factores exógenos, que se ubican fuera del gobierno y del mismo Estado y que son los motores del cambio actual de época, estructura social y orden internacional. Las causas son conocidas: la globalización de la economía con sus efectos en la producción, el comercio y el trabajo; la potencia de las tecnologías de información y comunicación que propician la automatización y digitalización de la producción, la administración y las transacciones económicas, y expanden la conectividad social que transforma la comunicación, el entretenimiento, el conocimiento del entorno social y las relaciones entre las personas; la autonomización del capital financiero respecto del productivo y sus efectos en la ampliación y agudización de la desigualdad social, el cambio climático que resume como causa y efecto los múltiples problemas ambientales que refieren a la relación existente entre sociedad y naturaleza.

Las fallas endógenas gubernativas y las causas exógenas han llevado a plantear la cuestión de la capacidad de los gobiernos democráticos en dos modos distintos. Mientras las fallas endógenas centran la cuestión en la deficiencia e ineficiencia directiva de los gobiernos democráticos, en razón de sus varios defectos de actuación y desempeño, los factores exógenos centran la cuestión en su insuficiencia directiva, debido a que los gobiernos no poseen las capacidades que se requieren para dar respuesta a la escala y complejidad de los problemas del nuevo tiempo, que son elusivos y resistentes a las decisiones gubernamentales por la multiplicidad de los actores involucrados y la red de relaciones de interdependencia que han establecido.

Castillo Vaquera define a la gobernanza electoral como “la capacidad de los organismos de administración electoral para gestionar los conflictos por canales institucionales” (Castillo, 2013). En ese sentido, el concepto subraya la importancia del funcionamiento eficiente de las instituciones electorales enfrentando los factores endógenos y exógenos, en las cuales, todas las fuerzas políticas interactúan, negocian y resuelven conflictos en torno al diseño institucional electoral.

De esta manera, la gobernanza electoral contempla tanto las leyes y reglamentos emanados de las constituciones, el desempeño de la administración electoral, y las características políticas que mantienen o modifican a la institución. Además, las reglas en los procedimientos de votación, las campañas electorales, el registro de los votantes, el escrutinio y cómputo de los votos, la emisión de resultados y las impugnaciones. Es decir, la gobernanza electoral incluye “todos los aspectos vinculados con la reglamentación, organización, funcionamiento y control de las elecciones” (Castillo, 2013).

Luis Eduardo Medina define a la gobernanza electoral como la relación entre los actores políticos y las autoridades electorales, en el marco de un proceso comicial competitivo con reglas conocidas y procedimientos adoptados por los participantes (Medina, 2016). Con dos aspectos importantes, el institucional (intencional- valorativo), que alude a los fines y valores que se quieren realizar, reafirmar, expandir y b) el gerencial, que se refiere a las funciones, los actores, las capacidades, los instrumentos, que aseguran que las actividades tengan como resultado la realización de esos fines o la afirmación de estos valores.

Resultaría válido afirmar que la función principal de la gobernanza electoral es garantizar la celebración de elecciones democráticas, dotadas de credibilidad y disminución de los niveles de incertidumbre, mediante lo cual sea posible que las diferentes fuerzas políticas reconozcan la victoria del partido ganador, emanado de

las reglas que previamente fueron consensuadas por ellos mismos.

Así, existen diversas funciones exclusivas de la autoridad electoral que son permitidas gracias a la gobernanza electoral. Por ejemplo, institucionalmente y de manera teórica, el modelo de gobernanza electoral permite a los actores a cargo de la institución nombrar a los miembros de las diferentes direcciones y comités electorales, sin la intromisión de los miembros del gobierno, los partidos o actores políticos, aumentando los niveles de credibilidad a medida que la imparcialidad evita la preferencia partidista. Es decir, a medida en que los partidos políticos, los actores políticos o los organismos gubernamentales influyan en las decisiones de los órganos electorales, se vulneraría la integridad e independencia del órgano electoral, y por lo tanto el modelo de gobernanza electoral no habría sido funcional en términos de imparcialidad.

Pérez Duharte enfatiza en su estudio que hay que considerar que las normas democráticas en la práctica son imposibles de cumplir perfectamente en algún lugar, en otras palabras “el ámbito electoral tiene un costo y nunca es totalmente equitativo, las instituciones electorales suelen tener problemas tanto en la organización del proceso electoral como en su relación con el sistema de partidos... ya que siempre está sujeta a limitaciones sociales como políticas y constitucionales” (Pérez D. J., 2014). Pero aún con estas limitantes, es indispensable asegurar dos cosas: su autonomía organizacional y presupuestal.

Por tanto, la gobernanza electoral implica la formulación y elaboración de reglas básicas para la contienda electoral. Además, las interacciones institucionales, normativas y legales durante el diseño institucional que regirá durante el periodo electoral. Por otro lado, la aplicación y diseño de reglas, la resolución de las controversias y las interacciones de los actores en todo momento del proceso electoral. La gobernanza electoral demuestra que las elecciones además de generar ganadores y perdedores generan niveles de credibilidad, legitimidad y confianza

por medio del desempeño imparcial, legal, objetivo e independiente de las instituciones electorales. El cumplimiento de lo anterior es una condición sine qua non para dotar de calidad a las elecciones, y por tanto de integridad a los órganos electorales.

Por lo que, el debilitamiento de los Organismos Públicos Locales en razón del recorte de sus presupuestos impacta en la gobernanza electoral, al verse limitados para poder llevar a cabo las actividades y atribuciones que le confiere la ley, mismas que dan certeza, garantía y legitimidad al sistema democrático electoral.

6. Políticas de austeridad

Las políticas de austeridad son un conjunto de medidas económicas y fiscales que buscan reducir el gasto público y controlar el endeudamiento del Estado. Estas políticas suelen implementarse en situaciones en las que el gobierno enfrenta dificultades financieras, como déficits presupuestarios crónicos o una creciente deuda pública. La justificación detrás de las políticas de austeridad respecto al dinero público se basa en varios argumentos:

- **Control del Déficit Fiscal:** Una de las principales justificaciones de las políticas de austeridad es la necesidad de controlar el déficit fiscal. Cuando un gobierno gasta más dinero de lo que recauda a través de impuestos y otras fuentes de ingresos, acumula deuda. Esto puede llevar a una carga insostenible de intereses y comprometer la estabilidad económica a largo plazo. La austeridad busca reducir el déficit fiscal y estabilizar las finanzas públicas.
- **Estabilidad Macroeconómica:** Las políticas de austeridad a menudo se implementan en momentos de crisis económica o incertidumbre financiera. La reducción del gasto público puede ayudar a estabilizar la economía al evitar un aumento descontrolado de la deuda y alentar la confianza de los

inversores y los mercados financieros.

- **Preservación de la Credibilidad Financiera:** Los gobiernos que acumulan una gran deuda pública corren el riesgo de perder la confianza de los prestamistas y de enfrentar costos de endeudamiento más altos. Las políticas de austeridad pueden mostrar a los mercados financieros y a los inversores que el gobierno está comprometido con la responsabilidad fiscal y puede ayudar a mantener tasas de interés más bajas.
- **Sostenibilidad a Largo Plazo:** La reducción del gasto público mediante políticas de austeridad busca garantizar que el gobierno pueda financiar sus compromisos a largo plazo, como programas de seguridad social, servicios públicos y pensiones. Evitar un colapso fiscal a largo plazo es esencial para mantener la estabilidad económica y proteger el bienestar de la sociedad.
- **Reasignación de Recursos:** A través de la austeridad, los gobiernos pueden reasignar recursos hacia áreas prioritarias o más eficientes. Esto implica revisar y ajustar programas gubernamentales, eliminar duplicaciones y reducir el desperdicio de recursos públicos.

Sin embargo, es importante destacar que las políticas de austeridad también pueden tener efectos negativos. Pueden conducir a recortes en servicios públicos esenciales, aumentar la desigualdad económica y afectar negativamente a los sectores más vulnerables de la sociedad. La implementación de estas políticas debe equilibrar la necesidad de control fiscal con la protección de los servicios esenciales y el bienestar de la población.

La instrumentación de políticas de austeridad se ha llevado a cabo desde las crisis de los 80s y 90s del siglo pasado en México y América Latina. Con el inicio de la recesión, los gobiernos recurrieron a programas de austeridad, restricciones fiscales y el saneamiento de las finanzas públicas, y empezó una nueva arremetida

contra los estados de bienestar, es decir, las políticas de austeridad están fundamentadas en los principios de la teoría neoliberal vs. estado de bienestar.

Tras la crisis financiera internacional, la austeridad fue vista como una alternativa para promover el crecimiento. Se trata, de una forma de deflación voluntaria en la que la economía se ajusta a través de la reducción de los salarios, precios y gasto público para recuperar competitividad, lo cual se puede alcanzar, supuestamente, por medio de la reducción del presupuesto del Estado, la deuda y los déficits (Instituto Belisario Domínguez, 2020).

Blyth, considera que la austeridad es una mala idea por tres razones: 1) no funciona en la práctica; 2) hace que los pobres paguen por los errores de los ricos; y 3) se basa en la falacia de la composición, en la que lo cierto para el todo no es cierto para cada una de sus partes, esto es, no pueden ser austeros todos al mismo tiempo. Se trata, de acuerdo con este autor, de un conjunto de ideas inadecuadamente estructuradas que no forman parte de ninguna corriente teórica, sino que son creencias sobre el papel que debe tener el Estado en la actualidad (Blyth, 2015).

Por su parte, de acuerdo con Ortiz, en todo el mundo la población enfrenta la amenaza de recortes presupuestales que deterioran el nivel de vida de la mayor parte de la población. La austeridad es una tendencia en la que tanto gobiernos de países avanzados como en vías de desarrollo abandonaron los estímulos fiscales y comenzaron a reducir su gasto público con el objeto equilibrar su presupuesto y de reducir su deuda. Sin embargo, el menor gasto conduce a una menor inversión, un incremento de la desigualdad y descontento social. Los gobiernos también han buscado reducir los salarios del sector público, lo que termina por afectar la calidad y consistencia sus servicios (Ortiz & Cummins, 2019).

Piketty, señala que, la peor solución a los problemas de elevado endeudamiento en términos de justicia y eficiencia es una prolongada dosis de

austeridad, y se muestra a favor de un impuesto progresivo al capital (Piketty, 2013).

El Gobierno federal que tomó protesta en 2018, dio un nuevo impulso a estas políticas a través de Ley Federal de Austeridad Republicana y la Ley de Remuneraciones al Sector Público, aunado a la crisis por la pandemia de Covid-19 se ha decretado la aplicación más rigurosa de medidas de austeridad.

Con la llegada de López Obrador a la presidencia de México se plantearon acciones como fue las medidas de austeridad republicana, aplicadas a toda la administración pública federal, los poderes Legislativo y Judicial, así como los órganos constitucionales autónomos y replicada por los gobiernos y congresos estatales que han impactado en la funcionalidad y eficiencia de las prestaciones de bienes, servicios y derechos.

De acuerdo con Tello, desde hace años, el gasto público en México no sólo es austero sino raquítrico e insuficiente para proveer de bienes y servicios públicos en la calidad y cantidad que el país requiere, además de observar un comportamiento procíclico. Asimismo, señala que en materia de gasto público el gobierno ha preferido usar un “machete” en lugar de hacer una “microcirugía”, mientras que otros rubros han aumentado, lo cual no eleva la demanda agregada y no estimula la economía en su conjunto (Tello, 2020).

Esta disminución del gasto ha tenido repercusiones importantes en varios temas como la ciberseguridad, las remuneraciones de los funcionarios públicos, el mantenimiento de carreteras, la compra de medicamentos, los servicios públicos, pero sobre todo en la disminución del presupuesto de los órganos constitucionales autónomos, como el Instituto Nacional Electoral (INE), austeridad que se replica en las entidades de la República impactando también en el recorte presupuestal a los Organismos Públicos Locales (OPL).

Lo que ha sucedido con esta política de austeridad es que ha permitido la posibilidad de una utilización de los recursos de manera discrecional y el encubrimiento de recortes presupuestales bajo la bandera de la austeridad; sin un ejercicio eficiente y transparente del gasto.

A pesar de que dentro de los motivos originales de la Ley de Austeridad están la eficiencia y la transparencia, la realidad es que no sabemos con claridad a dónde terminan los recursos que se han ahorrado por medio de las medidas de austeridad y lo que sí vemos es el impacto que este recorte ha traído consigo.

Otro problema está relacionado con la operación y funcionamiento de las instituciones públicas. Dependencias, órganos desconcentrados, descentralizados y organismos autónomos, como el INE y los Organismos Públicos Locales han sufrido recortes con motivo de la implementación de esta política de austeridad, como es el caso de la Ciudad de México, como veremos más adelante.

De acuerdo con la Ley Federal de Austeridad Republicana, en su artículo 1 se establece que dicha Ley:

Es de orden público e interés social. Tiene por objeto regular y normar las medidas de austeridad que deberá observar el ejercicio del gasto público federal y coadyuvar a que los recursos económicos de que se dispongan se administren con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez, conforme lo establece el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus disposiciones son aplicables a todas las dependencias, entidades, organismos y demás entes que integran la Administración Pública Federal. Los Poderes Legislativo y Judicial, así como los órganos constitucionales autónomos tomarán las acciones necesarias para dar cumplimiento a la presente Ley, de acuerdo con la normatividad aplicable a cada uno de ellos, cuando se les asignen recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación (Cámara de Diputados, 2019).

En el artículo 7 se señala que:

Para aplicar la política de la austeridad republicana de Estado, los entes públicos deberán:

I. Abstenerse de afectar negativamente los derechos sociales de los mexicanos, previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Tratados Internacionales de los que México sea parte. (Cámara de Diputados, 2019)

A nivel local, en la Ciudad de México, también se expidió la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México publicada en la Gaceta Oficial el 31 de diciembre de 2018, que impacta igualmente a los organismos constitucionales autónomos, como se expresa en su artículo 1.:

La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto regular y normar las acciones en materia de austeridad, programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, contabilidad gubernamental, emisión de información financiera, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos de la Ciudad de México, así como sentar las bases para establecer los tabuladores que indiquen las remuneraciones de los servidores públicos locales, mediante el conjunto de principios, normas y procedimientos que tienen como propósito regular y simplificar el pago de las remuneraciones y otros conceptos de pago a que tienen derecho las personas servidoras públicas.

Esta Ley, es de observancia obligatoria para el poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las Alcaldías, organismos autónomos y demás entes públicos todos de la Ciudad de México. (Congreso de la Ciudad de México, 2018)

En su artículo 7., se señala que:

La autonomía presupuestaria y de gestión otorgada a los Órganos Autónomos y de Gobierno a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su caso, de disposición expresa contenida en las respectivas leyes de su creación, comprende:

I. Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando las previsiones de ingresos que les comunique la Secretaría y los criterios generales en los cuales se fundamente el Decreto. (Congreso de la Ciudad de México, 2018).

En el artículo 23 Bis., se especifica que:

Cuando la disminución en los ingresos previstos en el calendario mensual de recaudación se presente de manera concurrente con una emergencia sanitaria o desastre natural, la persona titular de la Jefatura de Gobierno, por conducto de la Secretaría, únicamente durante el ejercicio fiscal en el que duren estos supuestos, aplicará las medidas de disciplina y equilibrio presupuestario, ordenando a las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Alcaldías y Entidades llevar a cabo las reducciones a su presupuesto de egresos en los rubros de gasto que no constituyan un subsidio entregado directamente a la población, a efecto de salvaguardar el interés social y público de la Ciudad, debiendo observar en todo momento la ética, la austeridad republicana, la transparencia, la responsabilidad y la rendición de cuentas. En caso de no hacerlo, la Secretaría estará facultada para realizar las adecuaciones necesarias.

Para el caso de los Poderes Legislativo, Judicial y los Órganos Autónomos, éstos se deberán coordinar con la Secretaría para que aprueben, en un plazo máximo de 10 días naturales las adecuaciones a su presupuesto.

En caso de que los Poderes Legislativo, Judicial y los Órganos Autónomos no realicen las adecuaciones a sus presupuestos o no resulten suficientes, la persona titular de la Jefatura de Gobierno enviará al Congreso Local la iniciativa con el monto a reducir en el Decreto de Presupuesto de Egresos, para que por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública se examine, discuta y, en su caso, apruebe o modifique en un plazo de 15 días hábiles a partir del día siguiente al de su recepción.

Si la Comisión respectiva no emitiera el dictamen, la iniciativa deberá presentarse en el pleno para su discusión y análisis en los términos como fue presentada. (Congreso de la Ciudad de México, 2018)

Como se observa, la nueva administración federal y la de la Ciudad de México han tratado de institucionalizar las políticas de austeridad a través de la promulgación de diferentes ordenamientos legales, tales como la Ley Federal de Austeridad Republicana y la Ley Federal de Remuneraciones del Sector Público y en lo local en la Ciudad de México en la Ley Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México. Asimismo, ante la crisis económica generada por la pandemia de Covid-19, se han emitido una serie de decretos que reducen aún más los salarios del sector público, así como el gasto en servicios generales, materiales y suministros; aunque se mantienen algunos proyectos de inversión y programas sociales que a criterio de

los gobernantes son redituables, en general se hace énfasis en la necesidad de aplicar la austeridad de forma rigurosa –aunque no más racional, eficiente y eficaz del gasto–, aunque para ello se afecten las actividades sustanciales, los servicios y los derechos, impactando no solo a la administración pública federal y local, sino a los organismos constitucionales autónomos igualmente de todos los ámbitos, como es el caso del Instituto Nacional Electoral y de los Organismos Públicos Locales.

Se puede decir, que, pese al discurso de austeridad, la reconfiguración de la administración pública no logró mayor eficiencia, menor corrupción, ni redujo el gasto gubernamental ni disminuyó el tamaño de la burocracia. El discurso de “austeridad republicana” sirvió para legitimar ajustes en los presupuestos y las plazas de la administración, y centralizar las decisiones (Cejudo, 2023).

7. Los Organismos Públicos Locales, el caso del Instituto Electoral de la Ciudad de México

Cada entidad federativa cuenta con un Organismo Público Local quien se encarga de la organización de las elecciones para los cargos a las gubernaturas, diputaciones, presidencias municipales e integrantes de ayuntamientos, entre otras atribuciones.

Como vimos, a partir de la reforma electoral de 2014 el INE trabaja con los OPL a fin de homologar los estándares con los que se organizan los procesos electorales locales, para garantizar altos niveles de calidad en la organización de las elecciones.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 41, Apartado C., se establece que:

En las entidades federativas, las elecciones locales y, en su caso, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, estarán a cargo de Organismos Públicos Locales, que ejercerán funciones en las siguientes materias: 1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos; 2. Educación cívica; 3. Preparación de la jornada electoral; 4. Impresión de documentos y la

producción de materiales electorales; 5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley; 6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales; 7. Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo; 8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el Apartado anterior; 9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local; 10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral (Cámara de Diputados, 1917).

El OPL Ciudad de México, -Instituto Electoral de la Ciudad de México-, es la autoridad electoral depositaria de la función estatal de organizar las elecciones en la Ciudad y los procedimientos de participación ciudadana. Como organismo público autónomo, contribuye a fortalecer el régimen de partidos y agrupaciones políticos locales; así como en la construcción de una ciudadanía más democrática y participativa.

En el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México en su artículo 36., se establece que:

A través del Instituto Electoral se realiza la organización, el desarrollo y la vigilancia de los procesos electorales para las elecciones de Jefatura de Gobierno, diputaciones al Congreso y de las alcaldías en la Ciudad de México, así como de los procesos de participación ciudadana; también tendrá a su cargo el diseño y la implementación de las estrategias, programas, materiales y demás acciones orientadas al fomento de la educación cívica y la construcción de ciudadanía.

En el ejercicio de esta función, serán principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y máxima publicidad.

Gozará de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, de acuerdo con lo previsto en las Leyes Generales, este Código y la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, incorporando como principios rectores la racionalidad, austeridad, eficacia, eficiencia, economía y rendición de cuentas en el ejercicio del gasto público; por lo que sus fines y acciones se orientan a:

- I. Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- II. Fortalecer el régimen de asociaciones políticas;
- III. Garantizar a la ciudadanía el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;

- III Bis. Garantizar el derecho al voto de las personas en prisión preventiva sin sentencia firme, de conformidad con lo establecido en el presente Código.
- IV. Garantizar la celebración periódica, auténtica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes del Congreso de la Ciudad de México, al Jefe de Gobierno y de las Alcaldías;
- V. Garantizar el principio de paridad de género y el respeto a los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral;
- VI. Garantizar la realización de los procesos electivos de los órganos de representación ciudadana e instrumentos de participación ciudadana, conforme a la Ley de Participación;
- VII. Preservar la autenticidad y efectividad del sufragio;
- VIII. Promover el voto, la participación ciudadana y la construcción de ciudadanía;
- IX. Difundir la cultura cívica democrática y de la participación ciudadana; y
- X. Contribuir al desarrollo y adecuado funcionamiento de la institucionalidad democrática, en su ámbito de atribuciones;
- XI. Impulsará la democracia digital abierta, basada en tecnologías de información y comunicación.

La promoción de la participación ciudadana para el ejercicio del derecho al sufragio corresponde al Instituto Electoral, a los partidos políticos y sus candidatos, en los términos que establezca el Instituto Nacional.

Todas las actividades del Instituto se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad, paridad de género, perspectiva intercultural, igualdad y no discriminación, y se realizarán con perspectiva de género y enfoque de derechos humanos... (Congreso de la Ciudad de México, 2017)

El Instituto Electoral de la Ciudad de México, se integra por siete consejeros y consejeras, presidiendo uno de ellos la presidencia.

Tabla. 1. Conformación del OPL Ciudad de México

Nombre	Cargo	Periodo	
		Inicio	Fin
MTRA. PATRICIA AVENDAÑO DURÁN	CONSEJERA PRESIDENTA	27/10/2021	26/10/2028
MTRO. MAURICIO HUESCA RODRÍGUEZ	CONSEJERO ELECTORAL	01/10/2017	30/09/2024
MTRO. BERNARDO VALLE MONROY	CONSEJERO ELECTORAL	01/10/2017	30/09/2024
MTRA. ERIKA ESTRADA RUIZ	CONSEJERA ELECTORAL	01/10/2020	30/09/2027
MTRA. SONIA PÉREZ PÉREZ	CONSEJERA ELECTORAL	01/10/2020	30/09/2027

MTRO. CÉSAR ERNESTO RAMOS MEGA	CONSEJERO ELECTORAL	01/10/2020	30/09/2027
MTRA. CAROLINA DEL ÁNGEL CRUZ	CONSEJERA ELECTORAL	01/10/2017	30/09/2024

Fuente: Instituto Nacional Electoral

Su Consejo General mediante Acuerdo aprueba sus proyectos de Programa Operativo Anual y de Presupuesto de Egresos del Instituto Electoral para cada ejercicio fiscal. Mismos que son remitidos tanto a la jefa o jefe de Gobierno de la Ciudad de México, como a la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México para integrarse el proyecto de presupuesto de egresos que discutirá y aprobará año con año el Congreso de la Ciudad de México.

Actualmente en el Congreso de la Ciudad de México está en funciones la II Legislatura que inició el 1 de septiembre de 2021 y concluirá el 31 de agosto de 2024; está conformado por 66 diputadas y diputados con la siguiente integración:

Tabla 2. Integración del Congreso de la Ciudad de México

Partido	Número de Diputados-Diputadas
PARTIDO MORENA	29
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	14
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	8
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	4
SIN PARTIDO	3
ASOCIACIÓN PARLAMENTARIA ALIANZA VERDE JUNTOS POR LA CIUDAD	2
ASOCIACIÓN PARLAMENTARIA CIUDADANA	2
ASOCIACIÓN PARLAMENTARIA DE MUJERES DEMÓCRATAS	2
PARTIDO DEL TRABAJO	2

Fuente: Congreso de la Ciudad de México

En caso particular en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública que es la encargada de analizar, revisar y modificar el proyecto de presupuesto de egresos

año con año, está conformada de la siguiente manera:

Tabla 3. Integración de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública del Congreso de la Ciudad de México

	DIPUTADO O DIPUTADO	PARTIDO
1	VALENTINA VALIA BATRES GUADARRAMA	MORENA
2	LUISA ADRIANA GUTIÉRREZ UREÑA	PAN
3	MÓNICA FERNÁNDEZ CÉSAR	PRI
4	JOSÉ FERNANDO MERCADO GUAIDA	MORENA
5	MARCO ANTONIO TEMÍSTOCLES VILLANUEVA RAMOS	MORENA
6	MARTHA SOLEDAD AVILA VENTURA	MORENA
7	YURIRI AYALA ZÚÑIGA	MORENA
8	FEDERICO CHÁVEZ SEMERENA	PAN
9	RICARDO RUBIO TORRES	PAN
10	JHONATAN COLMENARES RENTERÍA	PRI
11	VICTOR HUGO LOBO ROMÁN	PRD
12	CIRCE CAMACHO BASTIDA	PT
13	ELIZABETH MATEOS HERNÁNDEZ	APMD (ASOCIACIÓN PARLAMENTARIA DE MUJERES DEMÓCRATAS)
14	JESÚS SESMA SUÁREZ	PVEM
15	ROYFID TORRES GONZÁLEZ	APC (ASOCIACIÓN PARLAMENTARIA CIUDADANA)

Fuente: Congreso de la Ciudad de México

En el proceso de planeación y presupuestación, los Congresos Locales cuentan con facultades expresas previstas en cada una de las constituciones locales, para aprobar los presupuestos o leyes de egresos; por ende, son la autoridad competente para realizar ajustes a las propuestas de los OPL al momento de discutir y aprobar el presupuesto de egresos. Aunque también, hay legislaciones en entidades federativas donde el Ejecutivo local tiene atribuciones para hacer modificaciones a las propuestas de los OPL. En el caso de la Ciudad de México, como vimos en el artículo 23 Bis de la Ley de austeridad, transparencia en remuneraciones, prestaciones y ejercicio de recursos de la Ciudad de México se le da atribuciones al ejecutivo estatal para intervenir excepcionalmente en el presupuesto.

Aunque el Congreso es la autoridad encargada del análisis, modificación y aprobación del presupuesto de egresos, existen varias tesis que señalan la prevalencia de la autonomía presupuestal de los Organismos Públicos Locales, como es el caso de la Tesis XV/2017, que resolvió que la autonomía de la gestión presupuestal de los organismos públicos locales electorales debe regir como principio fundamental para hacer efectiva la independencia de su función, de tal forma que la obtención de recursos se realice únicamente de conformidad con los mecanismos normativos establecidos, sin sujetarse a limitaciones de otros poderes al no existir disposición jurídica que permita al ejecutivo del Estado apartarse de la propuesta original del proyecto de presupuesto de egreso presentado por el organismo electoral. Lo anterior, debido a que la Constitución Federal ordena a los poderes estatales garantizar las condiciones necesarias a fin de que los órganos públicos electorales estatales rijan su actuar con independencia, lo que se logra al dotarles, a través del presupuesto de egresos, de recursos públicos necesarios para su adecuada función (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017).

Así que las reducciones presupuestales realizadas por el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo colocan a los OPL en una relación de subordinación, en una violación a su autonomía presupuestal, una intromisión a su esfera de actuación y peor aún en una imposibilidad de cumplir de la mejor manera con sus obligaciones.

8. Situación presupuestal de los Organismos Públicos Locales en sus ejercicios fiscales 2021, 2022 y 2023

Como se mencionó antes, la reforma político-electoral de 2014 creó el Sistema Electoral Nacional. En ella se estableció, en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral (INE) y de los Organismos Públicos Locales (OPL). En ese sentido, se determinó al INE, en sustitución del Instituto Federal Electoral (IFE), como la autoridad nacional electoral administrativa, incluso, recayendo en éste la atribución para designar a

las y los consejeros electorales y presidentes de los OPL.

En la exposición de motivos, se acentuó que una de las finalidades de la reforma era la mejora y consolidación de las instituciones administrativas en la materia, así como la homologación en la aplicación de los procedimientos electorales en cada una de las entidades federativas que conforman el país. No obstante, un elemento que no fue atendido por la reforma y que puede ser un punto de injerencia y de presión de los gobiernos locales o de las fuerzas políticas en las entidades sobre los OPL, es la determinación de sus presupuestos.

La conformación de los presupuestos por parte de los OPL es muy diversa en las 32 entidades del país. Éstos se proyectan en función de las atribuciones que les confiere, desde luego, la Constitución Federal y la legislación nacional, pero también, cada Constitución y legislación local. Por lo tanto, algunos de los elementos que impactan directamente en el diseño de los presupuestos, son el tamaño territorial de cada entidad, su densidad poblacional, el número de partidos políticos en el ámbito local y las responsabilidades que las leyes locales confieren a los OPL. Ejemplo de lo anterior, son los mecanismos de participación ciudadana que suelen ser distintos.

Ante esta diversidad de atribuciones, ante presupuestos diversos y oportuna entrega de dichos presupuestos, en la sesión ordinaria del Consejo General del INE que se llevó a cabo el 26 de febrero de 2021 se instruyó al secretario ejecutivo, a través de la Unidad Técnica, para que en la siguiente sesión se presentara un informe sobre la situación presupuestal de los 32 OPL, en coordinación con la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales y la Unidad Técnica (Instituto Nacional Electoral, 2021).

La Secretaría Ejecutiva del INE, ha presentado casi mes con mes informes sobre la situación presupuestal de los Organismos Públicos Locales (OPL) para determinar el nivel de riesgo en el que se encuentran al no recibir los recursos

económicos necesarios para ejercer sus funciones.

El INE categoriza el nivel de riesgo de los OPL en dos: riesgo alto –semáforo rojo, los cuales son aquellos en los cuales la problemática presupuestal tiene un impacto en la operatividad respecto de sus atribuciones o sobre las actividades relacionadas con los procesos electorales locales. Y los OPL que presentan un riesgo moderado –semáforo amarillo-, que son aquellos en los que se tendría un impacto en la ejecución de actividades operativas relacionadas con las atribuciones de los OPL, en caso de persistir alguna problemática presupuestal.

En el siguiente cuadro se observan los datos del presupuesto solicitado por los OPL para el ejercicio 2021, y lo aprobado por sus congresos locales en donde se visualiza que casi todos los Organismos Electorales sufrieron algún tipo de recorte presupuestal, siendo el OPL de Morelos el que sufriera el mayor recorte (-48%) y para el caso del OPL Ciudad de México su recorte fue del 30.86%.

Tabla. 4. Presupuestos solicitados por los OPL y aprobados por los Congresos Locales para gasto operativo y de proceso electoral 2021

Entidad	Solicitado	Aprobado	Ampliación aprobada	Ejercicio 2021	Recorte final	Reducción
Aguascalientes	\$136,795,901.77	\$83,755,000.00	\$19,798,092.03	\$103,553,092.03	\$33,242,809.74	-24.30%
Baja California	\$362,278,118.30	\$289,743,461.13		\$289,743,461.13	\$72,534,657.17	-20.02%
Baja California Sur	\$165,743,194.26	\$137,970,864.09		\$137,970,864.09	\$27,772,330.17	-16.76%
Campeche	\$198,225,618.00	\$183,544,657.00		\$183,544,657.00	\$14,680,961.00	-7.41 %
Coahuila	\$311,061,327.08	\$311,061,327.08		\$311,061,327.08	\$0.00	0.00%
Colima	\$137,079,818.51	\$100,312,751.13		\$100,312,751.13	\$36,767,067.38	-26.82%
Chiapas	\$679,669,269.54	\$574,881,273.05		\$574,881,273.05	\$104,787,996.49	-15.42%
Chihuahua	\$457,629,159.69	\$415,209,662.58		\$415,209,662.58	\$42,419,497.11	-9.27%
Ciudad de México	\$1,580,835,925.00	\$993,047,494.00	\$100,000,000.00	\$1,093,047,494.00	\$487,788,431.00	-30.86%
Durango	\$203,178,631.69	\$97,756,623.00	\$32,919,163.00	\$130,675,786.00	\$72,502,845.69	-35.68%
Guanajuato	\$536,731,470.79	\$486,663,837.23		\$486,663,837.23	\$50,067,633.56	-9.33 %
Guerrero	\$441,198,698.46	\$404,198,703.46	\$15,000,000.00	\$419,198,703.46	\$21,999,995.00	-4.99%
Hidalgo	\$394,196,483.89	\$393,602,483.89		\$393,602,483.89	\$594,000.00	-0.15%
Jalisco	\$546,820,869.00	\$515,628,455.00	\$32,140,550.43	\$547,769,005.43	\$948,136.43	0.17%
México	\$2,061,454,801.64	\$2,061,454,801.43		\$2,061,454,801.43	\$0.21	0.00%
Michoacán	\$407,658,284.51	\$347,566,873.96		\$347,566,873.96	\$60,091,410.55	-14.74%

Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro

Morelos	\$305,078,373.49	\$62,072,000.00	\$96,034,642.00	\$158,106,642.00	\$146,971,731.49	-48.18%
Nayarit	\$206,272,191.23	\$182,272,191.23		\$182,272,191.23	\$24,000,000.00	-11.64%
Nuevo León	\$874,990,205.24	\$583,607,488.08	\$50,000,000.00	\$633,607,488.08	\$241,382,717.16	-27.59%
Oaxaca	\$517,853,325.54	\$54,724,618.28	\$279,900,000.00	\$334,624,618.28	\$183,228,707.26	-35.38%
Puebla	\$621,413,323.06	\$74,625,206.00	\$500,000,000.00	\$574,625,206.00	\$46,788,117.06	-7.53%
Querétaro	\$318,549,362.36	\$295,367,304.81		\$295,367,304.81	\$23,182,057.55	-7.28%
Quintana Roo	\$293,834,286.00	\$292,370,596.00		\$292,370,596.00	\$1,463,690.00	-0.50%
San Luis Potosí	\$227,766,498.96	\$187,146,305.00		\$187,146,305.00	\$40,620,193.96	-17.83%
Sinaloa	\$417,130,185.00	\$240,130,197.00	\$52,000,000.00	\$292,130,197.00	\$124,999,988.00	-29.97%
Sonora	\$454,936,514.16	\$353,391,639.91		\$353,391,639.91	\$101,544,874.25	-22.32%
Tabasco	\$353,298,368.00	\$333,000,000.00		\$333,000,000.00	\$20,298,368.00	-5.75%
Tamaulipas	\$347,128,484.20	\$327,128,484.20		\$327,128,484.20	\$20,000,000.00	-5.76%
Tlaxcala	\$167,102,006.21	\$102,942,635.55	\$13,000,000.00	\$115,942,635.55	\$51,159,370.66	-30.62%
Veracruz	\$769,687,549.00	\$769,687,549.00	\$352,000,000.00	\$1,121,687,549.00	\$352,000,000.00	45.73%
Yucatán	\$271,091,692.30	\$208,766,745.64		\$208,766,745.64	\$62,324,946.66	-22.99%
Zacatecas	\$283,169,379.05	\$223,061,154.00	\$32,429,135.55	\$255,490,289.55	\$27,679,089.50	-9.77%

*No incluye el presupuesto solicitado para financiamiento de los partidos políticos. Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral

Para el ejercicio presupuestal 2022, en el siguiente cuadro se observan las cantidades solicitadas por los OPL, lo aprobado por sus congresos y la reducción final que tuvieron ya después de solicitar ampliaciones presupuestales y ocupar remanentes, siendo el OPL de la Ciudad de México el más afectado por dicho recorte (Instituto Nacional Electoral, 2022):

Tabla. 5. Presupuestos solicitados por los OPL y aprobados por los Congresos Locales para gasto operativo y de proceso electoral 2022

Entidad	Solicitado	Aprobado	Recorte	Reducción inicial	Ampliación	Remanente	Disminución	Nuevo monto	Reducción final
Aguascalientes	\$117,764,699.34	\$86,247,000.00	-\$31,517,699.34	-26.76%	\$9,000,000.00	\$3,018,072.31		\$98,265,072.31	-16.56%
Baja California	\$132,476,793.63	\$132,476,793.28	-\$0.35	0.00%				\$132,476,793.28	0.00%
Baja California Sur	\$81,923,258.02	\$65,632,526.23	-\$16,290,731.79	-19.89%		\$11,410,992.92		\$77,043,519.15	-5.96%
Campeche	\$198,363,383.55	\$86,272,520.00	-\$112,090,863.55	-56.51%	\$36,830,264.00		\$8,627,252.00	\$114,475,532.00	-42.29%
Coahuila	\$177,627,001.52	\$89,550,477.08	-\$88,076,524.44	-49.59%	\$21,112,881.31			\$110,663,358.39	-37.70%
Colima	\$49,147,505.74	\$16,892,837.00	-\$32,254,668.74	-65.63%	\$2,011,200.00	\$1,557,303.00		\$20,461,340.00	-40.53%
Chiapas	\$157,564,696.98	\$142,561,181.72	-\$15,003,515.26	-9.52%	\$22,508,445.60			\$165,069,627.32	-4.76%
Chihuahua	\$199,995,624.00	\$159,995,624.00	-\$40,000,000.00	-20.00%		\$64,078,602.00		\$224,074,226.00	-12.04%

Gobernanza, gestión y políticas públicas. Visión continental interdisciplinaria

Ciudad de México	\$1,482,475,534.00	\$728,539,347.00	-\$753,936,187.00	-50.86%		\$12,016,067.91		\$740,555,414.91	-48.34%
Durango	\$296,954,969.00	\$156,454,969.00	-\$140,500,000.00	-47.31%	\$19,500,000.00			\$175,954,969.00	-42.23%
Guanajuato	\$235,268,645.44	\$225,268,645.44	-\$10,000,000.00	-4.25%				\$225,268,645.44	-4.25%
Guerrero	\$324,241,103.47	\$124,793,053.00	-\$199,448,050.47	-61.51%	\$21,448,908.89	\$28,198,948.14		\$174,440,910.03	-45.36%
Hidalgo	\$385,996,084.11	\$385,996,083.00	-\$1.11	0.00%				\$385,996,083.00	0.00%
Jalisco	\$141,152,744.00	\$102,617,800.00	-\$38,534,944.00	-27.30%		\$8,268,028.00		\$110,885,828.00	-21.44%
México	\$671,709,239.24	\$585,443,753.00	-\$86,265,486.24	-12.84%			\$9,683,098.60	\$575,760,654.40	-14.28%
Michoacán	\$145,028,511.40	\$145,028,509.40	-\$2.00	0.00%				\$145,028,509.40	0.00%
Morelos	\$85,932,139.82	\$50,182,000.00	-\$35,750,139.82	-41.60%	\$6,817,500.00	\$687,073.74		\$57,686,573.74	-31.41%
Nayarit	\$51,143,560.60	\$21,104,490.10	-\$30,039,070.50	-58.73%	\$12,184,651.80	\$2,384.05		\$33,291,525.95	-10.86%
Nuevo León	\$330,551,995.56	\$253,279,186.95	-\$77,272,808.61	-23.38%	\$5,988,357.94		\$1,497,609.05	\$257,769,935.84	-18.39%
Oaxaca	\$377,995,484.42	\$374,759,926.44	-\$3,235,557.98	-0.86%				\$374,759,926.44	0.86%
Puebla	\$89,419,465.22	\$66,208,528.00	-\$23,210,937.22	-25.96%	\$366,059.70			\$66,574,587.70	-25.55%
Querétaro	\$87,454,164.00	\$58,865,674.00	-\$28,588,490.00	-32.69%		\$32,058,259.32		\$90,923,933.32	-3.97%
Quintana Roo	\$384,823,604.00	\$322,574,482.00	-\$62,249,122.00	-16.18%				\$322,574,482.00	-16.18%
San Luis Potosí	\$80,199,079.62	\$50,960,578.00	-\$29,238,501.62	-36.46%		\$175,373.66		\$51,135,951.66	-33.78%
Sinaloa	\$92,695,349.34	\$92,695,356.00	\$6.66	0.00%				\$92,695,356.00	0.00%
Sonora	\$200,484,161.13	\$187,484,160.00	-\$13,000,001.13	-6.48%				\$187,484,160.00	-6.48%
Tabasco	\$143,879,703.26	\$143,879,703.50	\$0.24	0.00%				\$143,879,703.50	0.00%
Tamaulipas	\$286,947,792.00	\$286,947,792.00	\$0.00	0.00%				\$286,947,792.00	0.00%
Tlaxcala	\$46,945,283.82	\$46,945,284.00	\$0.18	0.00%		\$152,211.00		\$47,097,495.00	0.32%
Veracruz	\$270,978,464.00	\$270,944,999.00	-\$33,465.00	-0.01%				\$270,944,999.00	0.01%
Yucatán	\$122,065,297.77	\$113,288,119.00	-\$8,777,178.77	-7.19%		\$1,006,494.30		\$114,294,613.30	-6.37%
Zacatecas	\$89,696,940.00	\$54,612,929.00	-\$35,084,011.00	-39.11%	\$6,500,000.00			\$61,112,929.00	-25.24%

*No incluye el presupuesto solicitado para financiamiento de los partidos políticos.

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral

Es importante precisar que una gran parte del presupuesto solicitado por los OPL se destina al financiamiento público de los partidos políticos, mismo que ya está establecido por ley, los OPL no lo asignan a discreción, es una prerrogativa señalada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en su artículo 116, fracción IV (Cámara de Diputados, 1917), que garantiza que los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus

actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

En la siguiente tabla se observa el monto solicitado por los OPL y la diferencia con el aprobado por los Congresos Locales para el ejercicio fiscal 2023, observando nuevamente reducciones presupuestales considerables para algunos Organismos Electorales.

Tabla 7. Presupuesto aprobado por los Congresos y reducción gasto operativo para el ejercicio 2023

Entidad	Base / Operativo Solicitado	Base / Operativo Aprobado	Reducción	%	Total
Aguascalientes	\$69,761,920.28	\$69,761,900.00	\$20.28	0.00%	\$136,936,100.00
Baja California	\$130,969,258.02	\$130,969,258.02	\$0.00	0.00%	\$234,998,045.58
Baja California Sur	\$128,716,090.00	\$85,732,804.00	\$42,983,286.00	-33.39%	\$123,209,774.00
Campeche	\$161,542,612.00	\$109,238,543.00	\$52,304,069.00	-32.38%	\$167,910,347.00
Coahuila	\$361,975,550.91	\$361,975,550.91	\$0.00	0.00%	\$595,589,096.38
Colima	\$62,476,533.51	\$18,568,365.00	\$43,908,168.51	-70.28%	\$55,031,938.00
Chiapas	\$172,189,963.80	\$137,652,438.89	\$34,537,524.91	-20.06%	\$300,824,389.06
Chihuahua	\$198,095,585.00	\$198,095,584.00	\$1.00	0.00%	\$383,858,913.00
Ciudad de México	\$1,080,761,074.00	\$759,172,330.00	\$321,588,744.00	-29.76%	\$1,258,736,710.00
Durango	\$132,879,505.52	\$115,279,506.00	\$17,599,999.52	-13.25%	\$204,964,179.00
Guanajuato	\$409,912,335.47	\$409,912,335.47	\$0.00	0.00%	\$595,550,731.49
Guerrero	\$256,235,234.75	\$170,861,418.83	\$85,373,815.92	-33.32%	\$285,346,222.83
Hidalgo	\$179,952,025.00	\$179,632,387.00	\$319,638.00	0.18%	\$293,837,117.00
Jalisco	\$189,298,590.00	\$105,901,601.00	\$83,396,989.00	-44.06%	\$511,908,556.74
México	\$1,521,631,551.30	\$1,421,631,551.00	\$100,000,000.30	-6.57%	\$2,729,173,258.51
Michoacán	\$204,383,969.00	\$204,383,545.98	\$423.02	0.00%	\$471,424,024.00
Morelos	\$159,676,286.37	\$109,676,286.37	\$50,000,000.00	-31.31%	\$212,595,261.76
Nayarit	\$86,026,946.08	\$20,760,975.44	\$65,265,970.64	-75.87%	\$80,173,469.38
Nuevo León	\$514,306,243.46	\$261,535,231.11	\$252,771,012.35	-49.15%	\$573,096,864.35
Oaxaca	\$191,133,199.40	\$77,320,421.77	\$113,812,777.63	-59.55%	\$270,297,185.41
Puebla	\$184,024,078.21	\$66,574,588.00	\$117,449,490.21	-63.82%	\$368,587,480.00
Querétaro	\$136,490,773.79	\$65,278,596.00	\$71,212,177.79	-52.17%	\$181,108,151.00
Quintana Roo	\$175,237,935.00	\$139,862,510.00	\$35,375,425.00	-20.19%	\$194,526,706.05
San Luis Potosí	\$296,473,241.62	\$76,042,868.01	\$220,430,373.61	-74.35%	\$215,560,008.32
Sinaloa	\$142,955,782.36	\$95,548,782.00	\$47,407,000.36	-33.16%	\$240,944,348.00
Sonora	\$263,405,609.65	\$219,489,207.59	\$43,916,402.06	-16.67%	\$365,325,597.59
Tabasco	\$243,398,919.87	\$143,915,107.67	\$99,483,812.20	-40.87%	\$200,852,999.00

Gobernanza, gestión y políticas públicas. Visión continental interdisciplinaria

Tamaulipas	\$226,565,705.26	\$191,726,236.94	\$34,839,468.32	-15.38%	\$372,304,243.94
Tlaxcala	\$52,937,799.00	\$49,537,799.00	\$3,400,000.00	-6.42%	\$113,490,308.00
Veracruz	\$370,177,752.00	\$328,425,856.00	\$41,751,896.00	-11.28%	\$550,120,000.00
Yucatán	\$233,028,294.00	\$116,914,627.00	\$116,113,667.00	-49.83%	\$229,440,097.00
Zacatecas	\$124,715,233.24	\$58,514,373.79	\$66,200,859.45	-53.08%	\$139,647,313.00
Total	\$8,661,335,597.87	\$6,499,892,585.79			\$12,657,369,435.39

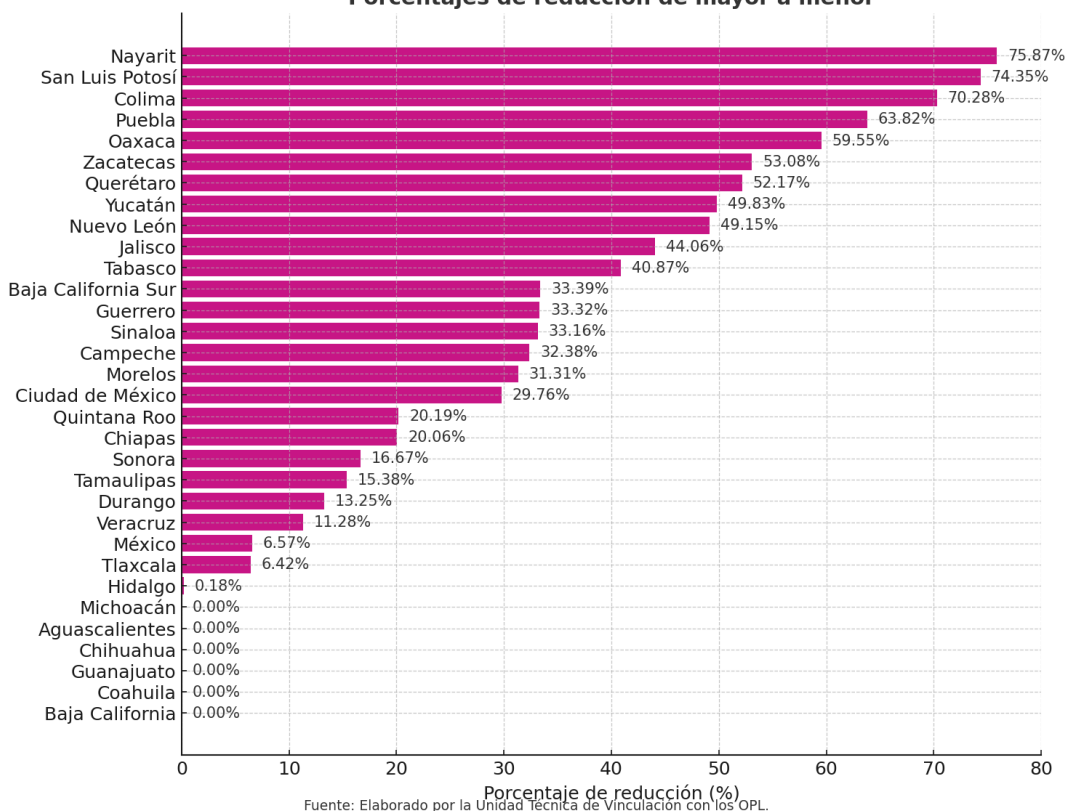
*No incluye el presupuesto solicitado para financiamiento de los partidos políticos.

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral

Como se aprecia en la tabla, existe diversas reducciones presupuestales para gasto operativo de los OPL donde resaltan afectaciones superiores al 50% del presupuesto solicitado por los OPL de Colima, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas. Mientras que, en los casos de Jalisco, Nuevo León, Tabasco y Yucatán, también se detectan afectaciones relevantes. En el caso del OPL de la Ciudad de México fue de casi el 30%.

Con base en los datos anteriores, la siguiente gráfica presentada en el Informe sobre la situación presupuestal de los OPL 2023, refleja el porcentaje de la reducción presupuestal que tuvo cada OPL, ordenados de mayor a menor afectación (Instituto Nacional Electoral, 2023).

Gráfica 1
Porcentajes de reducción de mayor a menor



Derivado de las reducciones presupuestales, algunos OPL tomaron la determinación de impugnar los decretos mediante los cuales se aprobaron los presupuestos de egresos y/o solicitar ampliaciones presupuestales para poder cumplir con sus atribuciones y tareas mandatas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás normatividad electoral federal y local.

9. El recorte presupuestal del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) años 2021, 2022 y 2023

El recorte presupuestal al OPL de la Ciudad de México por parte del Congreso como apreciamos en las tablas anteriores viene presentándose desde hace varios años, por ejemplo, el presupuesto solicitado originalmente para el ejercicio 2021 ascendió a \$2,174,390,305, del cual el Congreso de la Ciudad aprobó un monto de

\$1,586,601,874, representando un déficit de \$587,788,431; es decir una disminución del 27.9% de lo solicitado (Instituto Electoral de la Ciudad de México,

2021). Ante lo cual solicitaron una ampliación presupuestal¹. El 14 de enero de 2021, fue aprobado el acuerdo IECM-ACU-CG-004-21 (Instituto Nacional Electoral, 2021), mediante el cual se realizaron los ajustes a los proyectos del Programa Operativo Anual y de Presupuesto de Egresos del OPL para el ejercicio 2021, de conformidad con lo aprobado por el Congreso en el Presupuesto de Egresos. El consejero presidente hizo hincapié en la crisis económica derivada por la pandemia por Covid- 19 y que, por tanto, el organismo fue sensible en la elaboración del presupuesto. Asimismo, señaló que el recorte realizado por el Congreso Local de poco más de 500 millones de pesos, ponía en riesgo directamente al Proceso Electoral Local 2020-2021, por lo que, fue incluido en el acuerdo, el hecho de solicitar una ampliación presupuestal equivalente al monto recortado para no poner en riesgo las funciones electorales del ejercicio 2021.

La ampliación presupuestal no se autorizó, ante lo cual interpusieron un incidente de cumplimiento de sentencia del juicio electoral TECDMX-JEL-045/2021 ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Como consecuencia de la disminución de recursos aprobados dentro del Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para el ejercicio 2021, cancelaron algunas actividades que se tenían programadas tales como (Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2021):

1. Consulta para niñas, niños y adolescentes.
2. Concurso juvenil de arte en grafiti.
3. Difusión de las acciones institucionales en el espacio del IECM en Kidzania.
4. Elaboración del 2º Informe sobre cultura cívica en la Ciudad de México.
5. Concurso juvenil de deliberación pública.
6. Concurso literario infantil y juvenil.
7. Espacios de reflexión y debate para instituciones públicas, partidos políticos, organizaciones civiles y ciudadanía en general.
8. Concurso de Ensayo.
9. Diagnóstico sobre el estado que guarda la Participación Ciudadana en la Ciudad de México.

10. Escuela de Liderazgo para Mujeres Indígenas, cuyo objetivo es desarrollar un proceso formativo con mujeres indígenas de la Ciudad de México para dotarles de herramientas para fortalecer su derecho a la participación y representación política. Entre otra decena más de actividades.

Aunado a ello, el OPL de la Ciudad de México desarrolló un programa de austeridad y disciplina en el ejercicio del gasto, entre las acciones implementadas fue: no se aplicó al personal del Instituto el ajuste salarial del 5% y se redujo la contratación del personal de honorarios, en materia de Comunicación Social, la mayor parte de los productos y contenidos que se generan son por cuenta del propio Instituto, es decir, se redujo la contratación de casas productoras, entre otras.

Derivado del recorte presupuestal que sufrió el OPL y luego de que se tuvieron que utilizar recursos del financiamiento de los partidos políticos para cubrir el gasto operativo del Instituto y las actividades del proceso electoral local 2020-2021, por la cantidad de \$70,988,940.70, el 22 de diciembre de 2021, la presidenta del OPL, en sesión del Consejo General de ese organismo, informó que derivado del diseño de un plan financiero para allegarse de recursos, como multas a proveedores, venta de bases de licitación pública e ingresos de diversos acumulados, se logró reunir el financiamiento de los partidos políticos. En total, el Instituto logró reunir

\$51,313,849.10 pesos, con lo que alcanzó a cubrir lo correspondiente al mes de noviembre, que ascendió a 36 millones 857 mil 573.67 pesos, lo que le generó un remanente por 13 millones 455 mil 277 pesos. El 29 de diciembre de 2021, la Secretaría de Finanzas capitalina determinó adelantar 28 millones de pesos al presupuesto que el IECM recibirá el 2022, lo cual le permitió disponer de 41 millones 455 mil 277 pesos, considerando el remanente mencionado, que posibilitó al OPL cubrir las prerrogativas de diciembre, no obstante, estas acciones le generaron al OPL un déficit para el ejercicio 2022.

En el 2022 el OPL Ciudad de México solicitó la cantidad de 1,955,020,834.00 para su ejercicio fiscal, ante lo que sufrió un recorte presupuestal de 753.9 millones, es decir, 50.86% sobre lo solicitado, afectando fuertemente la operatividad del Instituto. Por lo anterior, el OPL impugnó el presupuesto autorizado por el Congreso Local ante el Tribunal Electoral Local, con número de expediente TECDMX-JEL-387- 2021.

El 15 de enero de 2022, el OPL aprobó el ajuste al programa operativo anual y al presupuesto 2022, con base en el monto autorizado por el Legislativo. El Instituto señaló que el monto autorizado resultaba insuficiente para el cumplimiento de las obligaciones tendentes a materializar el derecho de participación política de la ciudadanía en el presente año. Dada la reducción, se optó por dejar de lado la obtención de algunos bienes y servicios, así como llevar a cabo el aplazamiento de ciertas actividades, con la expectativa de recibir una ampliación presupuestal.

La ampliación presupuestal que solicitó el OPL fue por \$198,510,902.08. Además, a fin de hacer frente a la reducción presupuestal, se procedió a tomar parte de los recursos financieros que deben otorgarse a los partidos políticos (prerrogativas), proporcionándoles un porcentaje y dejando pendiente otro en el momento en que se obtenga la ampliación presupuestal respectiva. Es decir, el monto que corresponde para las prerrogativas de los partidos políticos para este ejercicio era de \$472,545,300.00, sin embargo, el OPL solo asignó la cantidad de \$354,408,975.00, quedando pendientes \$118,136,325.00.

Las y los consejeros del OPL señalaron que el derecho a la participación ciudadana y la educación cívica es igual de importante que el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento público, de ahí que se tiene que hacer un balance en el presupuesto para no dejar de cumplir con alguno de estos derechos. Los partidos políticos manifestaron su rechazo al acuerdo del ajuste, no asistiendo

a la sesión, lo que demuestro su falta de solidaridad y compromiso con el aseguramiento del presupuesto para el Instituto.

El 24 de enero de 2022, en conferencia de prensa, la jefa de Gobierno, Claudia Sheinbaum, respondió que no había más recursos disponibles y que el Instituto debía ajustarse al presupuesto que le asignó el Congreso capitalino.

El 26 de enero de 2022, en sesión de la Sala Superior del TEPJF, dentro de los expedientes SUP-AG-11/2022 y SUP-AG-12/2022 acumulados, promovidos Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad, se desecharon las demandas que buscaban controvertir el Acuerdo de admisión emitido por el Tribunal Electoral Local en el expediente TECDMX-JEL-387/2021, respecto de la impugnación interpuesta por el OPL contra la modificación, reducción y aprobación del presupuesto de egresos de ese Instituto, para el ejercicio fiscal 2022.

Cabe recordar que el OPL tuvo el antecedente relativo a la falta de entrega del financiamiento público para los partidos políticos de los meses de noviembre y diciembre de 2021, pues dicho recurso lo utilizó para poder solventar todas las actividades del proceso electoral 2020-2021 y que, finalmente, gracias a un plan financiero y un adelanto del presupuesto 2022, logró reunir el financiamiento de los partidos políticos en los últimos días de diciembre.

En lo que va del 2023, el OPL Ciudad de México se ha encontrado en riesgo medio, ya que la reducción al gasto operativo fue de casi el 30%, por tal motivo, el órgano electoral ha referido que las afectaciones se darán en los conceptos relacionados con las consultas ciudadanas de presupuesto participativo 2023-2024, la elección de comisiones de participación comunitaria y la preparación del proceso electoral 2023-2024 que inició en septiembre de 2023.

El 15 de enero de 2023, el Consejo General del OPL aprobó solicitar una ampliación presupuestal por \$110,694,454.00. El pasado 14 de febrero de 2023, el

Gobierno les respondió que, si en el transcurso del ejercicio fiscal se determinan recursos excedentes de libre disposición, se considerará el requerimiento del Instituto Electoral.

El 28 de abril de 2023, el OPL aprobó el destino de “Otros Ingresos”, correspondientes a los remanentes derivados de la cancelación de recursos provisionados como pasivo circulante y otros pasivos, del ejercicio fiscal 2022 y de ejercicios fiscales previos, por un total de \$6,296,569.00. Dicho monto se destinó al gasto ordinario, para garantizar el pago de servicios básicos e indispensables para la continuidad de la operación institucional, la seguridad e integridad física de las personas, instalaciones y bienes del Instituto. Con dichos remanentes aplicados al gasto operativo del IECM, la reducción bajó a un 29.17% (Instituto Electoral de la Ciudad de México).

Finalmente, el 6 de julio fue aprobada una ampliación presupuestal líquida por \$45,124,000.00 (Cuarenta y Cinco Millones Ciento Veinticuatro Mil pesos 00/100 M.N), mismos que fueron ministrados el 25 de julio del presente ejercicio y, si bien, con estos recursos el IECM podrá enfrentar el cierre del presente ejercicio, nuevamente se aprecia cierta renuencia a facilitar los recursos solicitados y necesarios.

Recursos que son necesarios para que todas las áreas que integran el Instituto Electoral cuenten con los bienes y servicios básicos indispensables para la consecución de sus programas y proyectos, sin embargo, debido al recorte presupuestal, un conjunto de proyectos quedó sujetos a la aprobación de la ampliación líquida solicitada. Entre ellos se encuentran los materiales para impresión cartográfica; gastos básicos como el de la energía eléctrica de los inmuebles propios y arrendados del Instituto Electoral; agua potable, de los inmuebles propios y arrendados del Instituto Electoral; mantenimiento de inmuebles, sistema contra incendio y red eléctrica, para mantenerlos en buenas

condiciones de funcionamiento y, proyectos de infraestructura informática².

En cuanto a las actividades propias de los procesos electorales, en particular, las relativas con el Proceso Electoral Local Ordinario (PELO 2023-2024), las limitaciones presupuestales impuestas al IECM, implicaron dejar sujetos a la ampliación presupuestal la adquisiciones y arrendamiento de los materiales electorales y servicios siguientes: la funda de poliviny, la urna electoral, base porta urna, caja paquete, cinta de seguridad, lupa Fresnel y mampara especial; difusión de la elección de Jefatura de Gobierno, diputaciones del Congreso por ambos principios, incluida la diputación migrante, alcaldías y concejalías, así como la capacitación para promover la participación política de mujeres, curso que se imparte para fortalecer el liderazgo de mujeres militantes o simpatizantes de partidos políticos en la Ciudad de México.

Como vemos a lo largo del recorte presupuestal sufrido desde 2021, se han visto interrumpidas o disminuidas algunas de las actividades propias del Instituto Electoral de la Ciudad de México, para lo cual ha tenido que echar mano del presupuesto público destinado a los partidos políticos, presupuesto que también debe ser asegurado a los partidos por ser una prerrogativa que les asegura la Constitución.

El recorte ha afectado actividades correspondientes a educación cívica, construcción de ciudadanía, género y derechos humanos, competencias exclusivas de los Institutos electorales locales. Pero también ha afectado cosas tan sensibles como pago de servicios y mantenimiento a la infraestructura básica.

10. Estudio de Caso

Como se comentó en un inicio esta investigación se propuso una parte empírica en la cual se conociera de primera fuente la situación presupuestal de los OPL, su impacto en las actividades que desempeñan y sus consecuencias en la gobernanza democrática electoral.

Es por ello, que se diseñó un cuestionario a partir de la metodología de estudios de caso, que constó de 8 preguntas, enviado a los 32 Organismos Públicos Locales vía la Plataforma Nacional de Transparencia los días 3 y 4 de julio de 2023.

Una vez recopilado los datos empíricos según el plan metodológico definido a través de los cuestionarios, se procedió al análisis de las respuestas, para poder comparar e integrar los resultados del trabajo normativo y empírico; permitiendo ofrecer una explicación fundamentada del problema de investigación.

Tabla. 8. Cuestionario enviado a los 32 Organismos Públicos Locales (OPL)

1. ¿Cuál ha sido el monto de los presupuestos solicitados, asignados, modificados y ejercidos por parte del Instituto Electoral del Estado -Organismo Público Local (OPL)- para los años 2021, ¿2022 y 2023?
2. ¿El Organismo Público Local (OPL) ha sufrido recortes presupuestales en lo referente a su ejercicio fiscal 2021, 2022 y 2023 en comparación con el presupuesto solicitado y el aprobado por el Congreso Local?
3. ¿Cómo ha impactado el recorte presupuestal en la implementación de sus atribuciones, actividades ordinarias, en las actividades propias de los procesos electorales, así como en la entrega de las ministraciones de sus prerrogativas a los partidos políticos?
4. ¿A qué factores se ha debido los recortes presupuestales que ha sufrido el OPL por parte del Congreso Local?
5. ¿El recorte presupuestal del que han sido objeto, lo consideran como una injerencia en contra de la autonomía del OPL por parte del Congreso Local, del Ejecutivo o de los partidos políticos?
6. ¿Considera que con el recorte presupuestal se busca debilitar a los OPL en detrimento de la gobernanza electoral y la gobernabilidad democrática?
7. ¿Es relevante el trabajo que desempeña el OPL o el INE pudiera centralizar las funciones que vienen desempeñando y desaparecer a los OPL?
8. ¿Cuáles son los retos y oportunidades que vislumbra tienen por delante los OPL?

Fuente: Elaboración propia

a) Recopilación y análisis de las respuestas obtenidas de todos los Organismos Públicos Locales (OPL)

Todos los OPL contestaron la petición de transparencia, con excepción del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes. Algunos de los Organismos contestaron en su totalidad las preguntas y otros solo algunas de ellas, dicha

contestación se dio contestación en diferentes fechas y en diferentes formatos.

En cuanto a las preguntas 1, 2 y 3 que indagaban sobre los presupuestos solicitados, aprobados y ejercidos de los años 2021, 2022 y 2023 todos los OPL contestaron, adjuntando archivos, impactando la información en tablas o mandando los links donde se podía consultar la información.

Con respecto a las preguntas 4 a 8, solo algunos contestaron y de manera parcial, argumentando que no existe obligación de elaborar documentos ad hoc para atender solicitudes de acceso a la información. Los artículos 129 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 130, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, señalan que los sujetos obligados deberán otorgar acceso a los documentos que se encuentren en sus archivos o que estén obligados a documentar, de acuerdo con sus facultades, competencias o funciones, conforme a las características físicas de la información o del lugar donde se encuentre. Por lo anterior, los sujetos obligados deben garantizar el derecho de acceso a la información del particular, proporcionando la información con la que cuentan en el formato en que la misma obre en sus archivos; sin necesidad de elaborar documentos ad hoc para atender las solicitudes de información.

b) Concentrado y síntesis de las respuestas obtenidas por los Organismos Públicos Locales (OPL)

Tabla. 9. Concentrado de las respuestas de los 32 OPL

	ORGANISMO PÚBLICO LOCAL	RESPUESTA SOBRE SU PRESUPUESTO PREGUNTA 1 A 3	RESPUESTA A LAS OTRAS PREGUNTAS PREGUNTA 4 A 8
1.	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	X	X
2.	Instituto Estatal Electoral de Baja California	☐ Si se ha sufrido recorte presupuestal en 2021.	X
3.	Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur	☐ Ante los recortes han realizado solicitudes de ampliación	PARCIAL R8. Sus retos es seguir dando cumplimiento a las atribuciones

Gobernanza, gestión y políticas públicas. Visión continental interdisciplinaria

		presupuestal.	constitucionales y legales conferidas.
4.	Instituto Electoral del Estado de Campeche	☐	X
5.	Instituto Electoral de Coahuila	☐ Ante los recortes han realizado solicitudes de ampliación presupuestal.	X
6.	Instituto Electoral del Estado de Colima	☐ El recorte presupuestal si ha impactado en el financiamiento público que se les otorga a los partidos políticos en la entidad.	PARCIAL R5. El recorte presupuestal viola su autonomía financiera. Que el Poder Ejecutivo de la entidad elabora a mutuo propio un presupuesto de egresos implica una intromisión arbitraria en la esfera de actuación del organismo electoral, sin que exista disposición alguna que les dote de facultad para ello tanto al poder Ejecutivo como el Legislativo. La reducción presupuestal realizada por el Poder Ejecutivo y el H. Congreso del estado, colocan al Instituto Electoral del Estado en una relación de subordinación. La autonomía de los OPL es un componente esencial para el funcionamiento y consolidación del sistema electoral mexicano, pues permite salvaguardar la independencia e imparcialidad en las decisiones de las autoridades electorales locales.
7.	Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas	☐	PARCIAL R.8 Garantizar los derechos y acceso a las prerrogativas de los partidos políticos y candidatos. Preparar la jornada electoral. Desarrollar y ejecutar los programas de educación cívica de la entidad.
8.	Instituto Estatal Electoral de Chihuahua	☐ No hubo impacto	PARCIAL R.7 Es importante el trabajo que realiza el OPL y el INE por tal motivo no es posible centralizar las funciones. R.8 El reto son las elecciones del proceso electoral 2023-2024 y dar cumplimiento a las normas en materia electoral.
9.	CASO ESPECÍFICO DE ESTUDIO	☐	☐
	Instituto Electoral de la Ciudad de México Congreso de la Ciudad de México		

Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro

10.	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango	☐ Si ha tenido considerable impacto el recorte presupuestal, en contratación de personal, contratación de capacitadores asistentes electorales, no se pudo adquirir de manera directa la documentación y el material electoral	PARCIAL R.5 Son facultades plenas del Congreso del Estado el incremento o recorte presupuestal que haga a las propuestas que presente el IEPC. R.8 Consolidar la gobernabilidad democrática para la transmisión pacífica del poder público.
11.	Instituto Electoral del Estado de Guanajuato	☐	X
12.	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del estado de Guerrero	☐ Si en todos los ejercicios fiscales tuvieron recorte presupuestal. Para lo cual se han hecho mayores ajustes en los proyectos, se ha implementado una política de austeridad en todas las actividades	PARCIAL R.7. Completamente relevante, responsable de la función estatal de organizar las elecciones locales y los procesos de participación ciudadana. R.8. Ser el organismo electoral local moderno, eficiente y eficaz, comprometido con el desarrollo de la vida democrática del estado de Guerrero.
13.	Instituto Estatal Electoral de Hidalgo	☐	X
14.	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco	☐	X
15.	Instituto Electoral del Estado de México	☐ Si han tenido recortes presupuestales	X
16.	Instituto Electoral de Michoacán	☐ Se dio un recorte que no afectó las actividades sustantivas	PARCIAL R.5. La asignación del presupuesto es una atribución que compete al Congreso del Estado y los factores que considere. R.7 Es relevante el trabajo de los OPL, desaparecerlos provocaría una vulneración directa a la autonomía del sistema electoral R.8. Dar respuesta a las necesidades de la vida democrática de la sociedad en el estado
17.	Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana	☐ Si tuvieron recortes	X
18.	Instituto Electoral del Estado de Nayarit	☐ Si se han tenido recortes que afectan el gasto operacional que se mitigan con las solicitudes de ampliación del presupuesto	X
19.	Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Nuevo León	☐ Si han sufrido recortes	X

Gobernanza, gestión y políticas públicas. Visión continental interdisciplinaria

20.	Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca	☐ Si han sufrido recortes	PARCIAL R.8 Fortalecer desde lo local su autonomía en el sentido de poder contar con los recursos financieros, humanos y materiales suficientes para la consecución de los fines.
21.	Instituto Electoral del Estado de Puebla	☐ Si han sufrido recortes. Se ha reestructurado al personal lo que ha derivado en cargas de trabajo, sueldos poco competitivos, espacios poco adecuados, tabulador de viáticos insuficientes, parque vehicular insuficiente y no renovado.	PARCIAL R.8. Es el desencanto con la democracia, a menudo se alega que la democracia electoral no resuelve los problemas y necesidades sociales.
22.	Instituto Electoral del Estado de Querétaro	☐ Si han sufrido recortes, ante lo cual se realizan los ajustes al programa operativo anual correspondiente con base en el presupuesto que le es asignado.	X
23.	Instituto Electoral de Quintana Roo	☐ Si han sufrido recortes.	X
24.	Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí	☐ Si han sufrido recortes presupuestales y ha impactado en el desarrollo de programas estratégicos, por lo cual ha tenido que implementar programas de austeridad para	X
		atender las actividades tanto de operación ordinaria como de procesos electorales. Para 2023. El recorte ha afectado la implementación del PREP, informática, infraestructura y conectividad. Consulta a grupos prioritarios.	
25.	Instituto Electoral del Estado de Sinaloa	☐ Si ha sufrido recortes presupuestales.	X
26.	Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Sonora	☐ Si han sufrido recortes presupuestales. Es necesario contar con los recursos para hacer frente a las necesidades sustantivas.	X
27.	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco	X Remitió a su página de internet	X
28.	Instituto Electoral de	☐	X

	Tamaulipas	Si ha sufrido recortes presupuestales	
29.	Instituto Tlaxcalteca de Elecciones	PARCIAL	X
30.	Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz	PARCIAL	X
31.	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán	☐ Si han sufrido recortes.	X
32.	Instituto Electoral del Estado de Zacatecas	☐ Si han sufrido recorte presupuestal. Ha impactado en el retraso en la entrega de las ministraciones del financiamiento público para el sostenimiento y desarrollo ordinario de las actividades permanentes y actividades específicas de los partidos políticos. El Decreto de presupuesto de egresos del estado de Zacatecas no contiene justificación o motivación de los recortes presupuestales.	PARCIAL R.7 A partir de la reforma de 2014 el INE tiene la atribución de asunción de la función electoral estatal de manera parcial o total. R.8. Llevar a cabo las acciones necesarias tendientes a fortalecer la democracia y el sistema de partidos.

Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas obtenidas por los OPL

c) Respuestas del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM)

En el caso específico del IECM, que es el Organismo Público Local en el que se centró esta investigación, respondieron casi en su totalidad a las preguntas del cuestionario, algunas fueron contestadas por el OPL y otras por el Congreso de la Ciudad de México, ya que el IECM respondió que, al no ser el ente competente para contestar algunas preguntas, las turno al Congreso de la Ciudad.

Sobre la pregunta 1. a 3., me contestaron lo siguiente: En los años 2021, 2022 y 2023 se le asignó al Instituto Electoral un monto menor al presupuesto solicitado por el Consejo General.

Tabla 10. Presupuestos del IECM solicitados, asignados, modificados y ejercidos 2021-2023 (pesos)

Año	Solicitado	Asignado/ modificado	Ejercido	Diferencia
2021	2,174,390,305.00	1,586,601,874.00	1,741,675,796.37	-587,788,431.00

2022	1,955,020,834.00	1,201,084,647.00	1,279,809,537.95	-753,936,187.00
2023	1,580,325,454.00	1,258,736,710.00	N/A	-321,588,744.00

A la pregunta 3., el Congreso de la Ciudad de México contestó que de acuerdo con la cuenta pública 2021 y 2022, así como el Informe de avance trimestral enero- marzo 2023, el IECM ha llevado a cabo los trabajos que cumplen con sus objetivos, esto es, según el Congreso, el Instituto Electoral no ha tenido ningún impacto en sus actividades y enlistó algunas de las acciones relevantes que realizaron año con año.

A la pregunta 4., referente a qué factores se ha debido los recortes presupuestales que ha sufrido el Instituto Electoral por parte del Congreso contestaron que:

El presupuesto ha diferido de ejercicios fiscales previos debido a lo que dispone el artículo 21, apartado C, numeral 1 de la Constitución Política de la Ciudad de México, que a la letra menciona: “El presupuesto de egresos de los Poderes, las alcaldías y de todo organismo autónomo, se sujetara a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de esta Constitución, la normatividad general y local aplicable y los lineamientos propios que deriven de su autonomía, en materia de disciplina financiera, ejercicio y control presupuestario.

Asimismo, el artículo 3 de la Ley de Austeridad menciona que las Unidades Responsables del Gasto: “deberán tomar medidas para racionalizar el gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo, sin afectar el cumplimiento de las facultades y atribuciones conferidas en las normas”.

Por último, en el artículo 7 de la ley citada menciona como obligación de las Unidades: “coadyuvar con la disciplina presupuestaria, determinando los ajustes que correspondan en sus presupuestos en caso de disminución de ingresos”.

A la pregunta 5., si el recorte presupuestal del IECM es una injerencia en contra de su autonomía, el Congreso de la Ciudad de México contesto que:

No, debido a que el artículo 29, Apartado D, incisos f) y g) de la Constitución Política de la Ciudad de México, es competencia exclusiva del Congreso de la Ciudad de México: “expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la entidad de fiscalización, el presupuesto y el gasto público de la Ciudad de México en los términos de lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y “examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, aprobando primero las contribuciones, así como otros ingresos necesarios para financiar el gasto”.

Y porque, con base en el artículo 46 de la Constitución Política de la Ciudad de México, los organismos autónomos: “cuentan con plena autonomía técnica y de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y para determinar su organización interna”.

A la pregunta 6. El Congreso de la Ciudad de México a través de la presidenta de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, Valentina Batres Guadarrama de Morena, contesto que No, que no se busca debilitar al Instituto Electora vía el recorte de su presupuesto.

No se dio contestación a la pregunta 7., referente a la relevancia del trabajo de los OPL y del INE.

A la pregunta 8, el Instituto Electoral de la Ciudad de México contesto lo siguiente:

Fortalezas Institucionales	Debilidades Institucionales
• Autonomía del Instituto Electoral. • Personal profesionalizado y comprometido con la educación cívica, la participación ciudadana, la cultura democrática y la construcción de ciudadanía. • Enfoque de accesibilidad en materiales electorales y electivos para mecanismos de participación ciudadana y procesos electorales. • Incremento constante en la participación de las consultas para niñas, niños y convocatorias de selección de personal que promueven acciones afirmativas e incluyentes.	• Continuar con una tendencia negativa en la participación de las y los ciudadanos en la Consulta sobre Presupuesto Participativo. • El Instituto Electoral no ha logrado posicionar la modalidad del Sistema Electrónico por Internet para emitir opinión y/o voto. • Los órganos desconcentrados no cuentan con espacios accesibles e incluyentes para atender a personas con alguna discapacidad o requerimiento especial, lo que puede reducir la atención a la ciudadanía con estas condiciones. • Lenguaje institucional y comunicación lejana a los grupos de jóvenes o adolescentes. • Desarticulación en campañas institucionales de

	promoción para la participación.
Oportunidades Institucionales • Vinculación estratégica con organismos externos especializados en la materia electoral para mejorar la labor institucional y compartir buenas prácticas. • Incrementar el número de votos recibidos en el extranjero. • Aprovechar el impulso del entorno electoral respecto a la democracia digital. • Mayor interacción con la ciudadanía a través de asambleas de deliberación y diagnóstico del presupuesto participativo. • Transversalización de la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos al interior del Instituto Electoral, en los procesos electorales locales, los mecanismos de participación ciudadana y la promoción de la cultura democrática.	Amenazas Institucionales • La estructura operativa de los órganos desconcentrados puede resultar insuficiente para promover la educación cívica y la participación ciudadana. • No utilizar el sistema de voto electrónico por internet generado por el Instituto Electoral. • Incremento en el costo de los servicios que el Instituto Nacional Electora le brinda a este Instituto Electoral.
• Incorporar acciones para mejorar el bienestar de las personas funcionarias a partir del cumplimiento de la norma NOM-035-STPS- 2018.	

d) Conclusiones a partir del cuestionario enviado

La mayoría de los Organismos Públicos Locales contestaron que han sufrido recortes presupuestales, pero ello no ha impedido de manera total que se vean mermadas sus tareas institucionales, ya que han llevado a cabo reestructuras, reorganizaciones, ajustes a sus Programas Operativos Anuales y peticiones de ampliaciones presupuestales, las cuales no todas procedieron.

Pero debido a estos recortes se han retrasado las ministraciones a los partidos políticos, proyectos y actividades ordinarias que los órganos electoral

locales realizan para dar cumplimiento a sus atribuciones previstas en las leyes.

Consideran que se violenta su autonomía financiera, colocándolos en una relación de subordinación con el poder legislativo, situación que no debiera pasar ya que la autonomía de los OPL es un componente esencial para el funcionamiento y consolidación del sistema electoral mexicano, pues permite salvaguardar la independencia e imparcialidad en las decisiones de las autoridades electorales.

El trabajo que desempeñan lo consideran de suma importancia ya que no solo garantizan los derechos político-electorales de los y las ciudadanas, preparan la jornada electoral, desarrollan y ejecutan los programas de educación cívica, consolidan la gobernabilidad democrática para la transmisión pacífica del poder público, sino que fortalecen la participación ciudadana, la cultura democrática y la construcción de ciudadanía.

11. Conclusiones

Las instituciones electorales desempeñan una función de gran importancia desde su complejo diseño institucional que trasciende a no solo organizar y calificar los comicios electorales a celebrarse periódicamente en los diferentes países y localidades para dar cumplimiento al cambio pacífico de los poderes públicos, sino que su importancia también radica en el reconocimiento de las decisiones ciudadanas, dotando de legitimidad y certeza, las disposiciones vertidas en la parte procedimental de las distintas democracias.

Diversos estudios han demostrado que las instituciones electorales funcionan bien si cuentan con burocracias permanentes, profesionales e imparciales donde todos los involucrados pueden esperar que se harán cumplir con las reglas del juego, reglas que han aceptado todos y que son importantes en la gobernabilidad y gobernanza democrática electoral.

En México, los 32 Organismos Públicos Locales (OPL), junto con el Instituto

Nacional Electoral (INE) forman parte de un conjunto de instituciones que trabajan por la integridad de los procesos electorales en nuestro país, desempeñando un papel fundamental en la garantía del ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía, pero también desarrollando un papel casi único y muy relevante en la promoción de la cultura, educación cívica, y construcción de ciudadanía.

El INE junto con los OPL han sido fundamentales para que hoy en día la transmisión del poder se realice de manera pacífica y en un marco de estabilidad democrática, al organizar procesos electorales bajo los principios de legalidad, certeza, imparcialidad, objetividad, independencia y máxima publicidad, muestra de ello, han sido las diversas alternancias que se han presentado en las alcaldías, en las diputaciones locales y federales, senadurías, en las gubernaturas y en la presidencia de la República.

Son instituciones electorales sólidas, técnicamente capaces, imparciales, que toman sus decisiones con independencia de los poderes públicos y facticos, y que deciden autónomamente su presupuesto de acuerdo con sus atribuciones y obligaciones. Intervenir en la decisión de sus presupuestos es limitarlos y presionarlos, mermando con ello su autonomía.

Al realizar este estudio, resultó evidente el recorte que existe a los presupuestos solicitados por los Organismos Públicos Locales de muchas de las entidades de la República, por lo menos desde el 2021 a la fecha, como se mostró en los montos impactados en las tablas a partir de los datos obtenidos de los informes del INE, pero también a través de las respuestas obtenidas de los mismos OPL. Donde se observan las diversas reducciones presupuestales y las afectaciones diversas e impactos diferenciados que ha sufrido cada uno de ellos.

El gobierno federal que entró en funciones en diciembre de 2018, colocó como una de sus banderas políticas, la austeridad republicana, e institucionalizó dichas políticas a través de la promulgación de diferentes ordenamientos legales,

tales como la Ley Federal de Austeridad Republicana y la Ley Federal de Remuneraciones del Sector Público, aunado que, ante la crisis económica generada por la pandemia de Covid-19, se emitieron decretos que redujeron aún más los salarios del sector público, el gasto en servicios generales, materiales y suministros; afectando actividades sustanciales, replicándose no solo a la administración pública federal sino en la local, afectando con ello, a los organismos constitucionales autónomos, como es el caso del Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales.

La política de austeridad ha sido un factor clave por el que se han realizado una serie de reducciones en los presupuestos requeridos por los Organismos Públicos Locales, en particular, en el caso del Instituto Electoral de la Ciudad de México, como así lo respondió el propio Congreso de la Ciudad de México.

Ante estas diversas insuficiencias presupuestales, derivadas no solamente por las políticas de austeridad, sino como un mecanismo de control político, se genera un debilitamiento de estos órganos electorales, al no poder cumplir de la mejor manera con sus atribuciones esenciales lo que lleva al rompimiento del Estado de derecho, poniendo en riesgo los derechos político-electorales de la ciudadanía y con ello la gobernanza democrática electoral.

La aprobación de los presupuestos de los Organismos Públicos Locales está siendo un elemento de injerencia en contra de su autonomía financiera, técnica y operativa de los Institutos Electorales, injerencia no solo de los congresos locales, sino de los Ejecutivos estatales que en algunos casos han sido renuentes a entregar los presupuestos autorizados por los congresos locales y/o ya que en algunos estados al modificar la legislación para que en casos de excepción, el gobernador o gobernadora pueda modificar el presupuesto enviado por estos organismos autónomos.

Derivado de las reducciones presupuestales, algunos OPL tomaron la

determinación de impugnar los decretos mediante los cuales se aprobaron los presupuestos de egresos y/o solicitar ampliaciones presupuestales para poder dar cumplimiento con sus atribuciones y tareas mandadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás normatividad electoral federal y local, pero aun así no siempre obtuvieron el presupuesto requerido para llevar a cabo todas las actividades previstas en sus programas operativos anuales afectando con ello, a las y los ciudadanos ya que estos son receptores de derechos político-electorales a la hora de participar en la integración y ejercicio de los poderes públicos y asuntos de su comunidad.

En el caso particular del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), que es, la autoridad electoral depositaria de la función estatal de organizar las elecciones en la Ciudad y los procedimientos de participación ciudadana; organismo público autónomo que contribuye a fortalecer el régimen de partidos políticos y agrupaciones políticas locales, así como, en la construcción de una ciudadanía más democrática y participativa; con la reducción presupuestal algunas tareas, actividades, atribuciones y responsabilidades que desempeñan cada una de las áreas del Instituto tuvieron que adaptarse, postergarse y en ocasiones cancelarse.

Se retrasaron las prerrogativas a partidos políticos, se tuvieron que cancelar programas de participación ciudadana como la elaboración de materiales de divulgación para los mecanismos de participación y derechos político-electorales en formato físico, asimismo, se cancelaron servicios básicos pero importantes como los sistemas informáticos, la renovación de la red de energía eléctrica que apoya en la protección de los equipos de cómputo, se contrató menos personal, lo cual disminuyó el apoyo del Instituto Electoral en las Asambleas Ciudadanas contempladas en la Ley de Participación Ciudadana, entre otras tareas.

Aunado a todo ello, en 2022 el IECM sufrió otro embate superior al

presupuestal, cuyo impacto fue inmediato, teniendo afectación directa en la funcionalidad del Instituto, al reformarse el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México por el Congreso de la Ciudad de México. Con esta reforma se suprimieron cinco áreas administrativas del Instituto Electoral y, en consecuencia, esto devino, en el despido de personas servidoras públicas, la redistribución de facultades y actividades que tenían encomendadas las áreas suprimidas para ser ejercidas por las nuevas áreas surgidas por dicha reestructura. Con la reforma, también se derogó la facultad que tenía el Consejo General para crear Unidades Técnicas adicionales. Se ordenó la desaparición de tres Comisiones Permanentes y, a la Junta Administrativa, le fue derogada la facultad para aprobar e integrar los proyectos del Programa Institucional relativos a la evaluación del desempeño de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, entre otras consecuencias.

Ante toda esta intromisión, es menester que la autonomía de la gestión presupuestal de los organismos públicos locales electorales deba erigirse como principio fundamental para hacer efectiva la independencia de su función, de tal forma que la obtención de recursos se realice únicamente de conformidad con los mecanismos normativos establecidos, sin sujetarse a limitaciones de otros poderes. Recordando que, en nuestro régimen constitucional, la división de poderes no sólo está concebida como una mera distribución de funciones o una simple división de trabajo político, es también, un instrumento para la instauración de una vida democrática en la sociedad.

Lo anterior, debido a que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ordena a los poderes estatales garantizar las condiciones necesarias a fin de que los órganos públicos electorales estatales rijan su actuar con independencia, lo que se logra al dotarles, a través del presupuesto de egresos, de recursos públicos necesarios para su adecuada función y cumplimiento de sus atribuciones y actividades.

Es importante resaltar que el trabajo que realizan los Organismos Públicos Locales Electorales en los treinta y dos estados de la República no solo es relevante, sino fundamental. Cada estado tiene su propia coyuntura, problemática y realidad, por tanto, el sistema electoral que ha tardado décadas en construir tiene bases sólidas a partir de un andamiaje constitucional, normativo y procedimental con el que se ha logrado tener y consolidar la democracia que hoy vivimos.

El hecho de que los Organismos Públicos Locales Electorales no cuenten con el presupuesto necesario o suficiente, o que incluso se den retrasos en las ministraciones, puede poner en riesgo el cumplimiento de la finalidad constitucional que tiene encomendada y con ello, también se pone en riesgo que la ciudadanía esté en las condiciones óptimas para poder ejercer sus derechos políticos electorales.

Este complejo sistema electoral tiene resuelta la distribución de atribuciones y funciones tanto para el INE como para los OPL, es muy lamentable que gobiernos que llegaron al poder con este modelo, ahora busquen cambiarlo. Sabemos que, aunque la construcción de la confianza en las instituciones de la democracia siempre tiene ámbitos de mejora y siempre debe mejorarse, la sociedad confía en su sistema electoral y en sus instituciones electorales.

Para 2024 el mayor riesgo para los Institutos Electorales es que, desde el ámbito legislativo federal y local se aprueben nuevamente recortes significativos a los presupuestos de dichos Institutos, lo que sin duda mermaría su capacidad operativa para organizar elecciones con certeza y calidad, generando espacios o vacíos que podrían derivar en un riesgo de conflictividad, impactando en la ya mermada cultura política de las y los mexicanos, marcada por la desconfianza, el desencanto con la democracia y la desvinculación social, impactando en la gobernanza democrática electoral.

El ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía no puede

estar condicionado a una supuesta política de austeridad. La falta de garantías presupuestales para el óptimo desarrollo de los procesos electorales generará un debilitamiento de las autoridades electorales, afectando su autonomía y, en consecuencia, originando un daño a la democracia mexicana.

Sin duda, cualquier embate que se haga para debilitar a los órganos autónomos electorales, es una afrenta no solo para la gobernanza electoral, sino un agravio directo en contra de nuestra democracia y sus procesos democrático-electorales.

La democracia es una de las inversiones públicas más importantes que se ha hecho en las últimas décadas, pero también, una de las que más ha retribuido al país, ya que esta ha contribuido a la estabilidad, a la gobernabilidad y gobernanza democrática.

12. Bibliografía

- ACE. (2022). *Electoral Management Index*.
https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Red_conocimientos_electorales_ACE/
- Aguilar, V. L. (2021). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. Instituto Nacional Electoral.
https://portal.ine.mx/wp-content/uploads/2021/02/CM25_baja.pdf
- Bassols, M., & Mendoza, C. (2011). *Gobernanza: Teoría y prácticas colectivas*. Anthropos / UAM Iztapalapa.
- Blyth, M. (2015). *Austerity: The history of a dangerous idea*. Oxford University Press.
- Brindiz, A. A. (2019). *La creación del Instituto Nacional Electoral: ¿Hacia un federalismo cooperativo en materia electoral?* Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cámara de Diputados. (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Cámara de Diputados. (2019). *Ley Federal de Austeridad Republicana*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFAR.pdf>

Cámara de Diputados. (2022, diciembre 6). *Iniciativa del Ejecutivo Federal con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LEGIPE, LGPP, LOPJF y se expide la Ley de Medios de Impugnación en materia electoral*. <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/dic/20221206-B.pdf>

Cámara de Diputados. (2022, diciembre 6). *Iniciativa del Ejecutivo Federal con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley de Responsabilidades Administrativas*. Gaceta Parlamentaria, (6169-A).

Cámara de Diputados. (2022, abril 26). *Iniciativa del Ejecutivo Federal con proyecto de decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Gaceta Parlamentaria, (6010-XI).

Carrera, B. J. (2020). *Gobernanza electoral y voto extraterritorial en México 2005–2018*. Instituto Electoral del Estado de Guanajuato. <https://www.ieeg.mx/documentos/gobernanza-electoral-y-voto-extraterritorial-en-mexico-2005-2018-pdf/>

Castillo, V. J. (2013). *Gobernanza electoral y judicialización de la política: Los procesos electorales en Estados Unidos 2000 y México 2006*. El Colegio Mexiquense.

Cejudo, G. (2023, septiembre 29). *El mito de la austeridad*. Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. <https://contralacorrupcion.mx/el-mito-de-la-austeridad/>

Congreso de la Ciudad de México. (2017). *Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México*. <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/66b6ef2c06067080058abfad1f1dae670a79d2d5.pdf>

Congreso de la Ciudad de México. (2018). *Ley de austeridad, transparencia en remuneraciones, prestaciones y ejercicio de recursos de la Ciudad de México*. <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/69b8cd2cf4ff2969aa24825112f60e65459dd0cf.pdf>

- Dryzek, J. S. (1996). La lógica informal del diseño institucional. En R. Goodin (Ed.), *Teoría del diseño institucional* (pp. 147-164). Gedisa.
- Guy, P. B. (2003). *El nuevo institucionalismo: Teoría institucional en ciencia política*. Gedisa.
- Hartlyn, J. (1998). *The struggle for democratic politics in the Dominican Republic*. University of North Carolina Press.
- Hartlyn, J. (2009). La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea. *Universidad de Salamanca*.
- IDEA. (2002). *International Electoral Standards*.
- IDEA. (2023). *El estado de la democracia en el mundo 2022: Forjar contratos sociales en tiempos de descontento*.
https://idea.int/democracytracker/sites/default/files/2023-02/estado-de-la-democracia-en-el-mundo-2022_0.pdf
- INE. (2015). *Memoria del Proceso Electoral Federal 2014-2015*. Instituto Nacional Electoral.
- Instituto Belisario Domínguez. (2020). *Austeridad fiscal y crecimiento económico*. Senado de la República.
- Instituto Electoral de la Ciudad de México. (2021). *Informe de la ejecución del presupuesto 2021 del Instituto Electoral de la Ciudad de México respecto a las ministraciones de los partidos políticos y la sentencia del juicio electoral TECDMX-JEL-045/2021*. <https://www.iecm.mx/www/taip/cg/inf/2021/INF-197-21.pdf>
- Instituto Electoral de la Ciudad de México. (s.f.). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México por el que se aprueba el ajuste al Programa Operativo Anual y al Presupuesto de Egresos del IECM para el ejercicio fiscal 2023*.
- Instituto Nacional Electoral. (2021, marzo 1). *Situación presupuestal de los Organismos Públicos Locales*.
- Instituto Nacional Electoral. (2022, noviembre 25). *Situación presupuestal de los Organismos Públicos Locales respecto al ejercicio fiscal 2022*.

- Instituto Nacional Electoral. (2023, agosto 25). *Situación presupuestal de los Organismos Públicos Locales 2023*.
- Latinobarómetro. (2023). *Informe 2023: La recesión democrática de América Latina*. <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Lehoucq, F. M. (2002). *Stuffing the ballot box: Fraud, electoral reform and democratization in Costa Rica*. Cambridge University Press.
- Massimo, C. (2014). La representación democrática bajo la prueba de la gobernabilidad y la gobernanza. En L. Salazar (Ed.), *¿Democracia o posdemocracia? Problemas de la representación política en las democracias contemporáneas* (pp. 103-126). Fontamara.
- Medina, L. E. (2016). *Gobernanza y régimen electoral en la reforma política de 2014*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/TSDE%2052_Gobernanza%20y%20regimen%20electoral_Medina.pdf
- Ortiz, I., & Cummins, M. (2019). *The insanity of austerity*. <https://www.project-syndicate.org/onpoint/the-insanity-of-austerity-by-isabel-ortiz-and-matthew-cummins-2019-10>
- Paul, S. A. (2000). Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: El caso del Instituto Federal Electoral. *Política y Gobierno*, 7(2), 281-320.
- Pérez, D. J. (2014). *El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana*. Instituto Electoral del Estado de México. <https://publicaciones.ieem.org.mx/index.php/publicacionesieem/catalog/view/63/57/219-1>
- Pérez, T. D. (2013). *Las zonas metropolitanas de México: Estructura urbana, gobierno y gobernanza*. UAM-PUEM.
- Piketty, T. (2013). *Capital in the twenty-first century*. Belknap Press.
- Schedler, A., & M. S. (2002). The comparative study of electoral governance. *International Political Science Review*, 23(1), 25-41.

- Shepsle, K. (2005). Old questions and new answers about institutions: The Riker objection revisited. En B. Weingast & D. Wittman (Eds.), *The Oxford handbook of political economy* (pp. 103-119). Oxford University Press.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2023, junio 22). *Invalida la Corte segunda parte del paquete de reformas político-electorales 2022-2023 por violaciones al procedimiento legislativo*.
<https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7408>
- Tello, C. (2020). Sobre las consecuencias e implicaciones de la pandemia. En R. Cordera & E. Provencio (Eds.), *Cambiar el rumbo: El desarrollo tras la pandemia* (pp. 165-174). UNAM.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2017). *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*.
<https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XV/2017>
- Uvalle, B. R. (2009). Estado, federalismo y división de poderes. *Revista*, 74(septiembre-diciembre), 13-30.
- Villanueva, F. (1999). *México te necesito*. Plaza y Valdés.

La seguridad pública: un análisis desde los clásicos de la Ciencia de la Administración

Janeth Gómez Rodríguez¹

1. Introducción

La inseguridad pública se ha vuelto para México un problema complejo en lo que va del siglo, ¿Cómo recuperar la seguridad? ¿De qué tipo de problema se trata, político, económico, social, administrativo?, es acaso una moda social de la que se habla en todo el territorio nacional. En las líneas que siguen se brindarán algunos elementos para responder a estos y otros cuestionamientos.

El concepto seguridad pública ha evolucionado con el Estado mismo, al igual que su uso corriente, por un lado, en las normatividades vigentes que han buscado responder a las necesidades de la sociedad, como la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la reforma hecha al artículo 21, la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, entre otros. En la académica como parte de la evolución misma de la complejidad del problema y de las diferentes perspectivas desde donde se investiga el problema, hay quienes consideran que el concepto se queda corto ante los hechos que engloba y los estratos de la sociedad donde se manifiesta, por ello han buscado llamarle seguridad ciudadana, seguridad humana, inclusive equiparla a la seguridad nacional (defensa nacional). El propósito de este ensayo es generar una discusión en torno a la evolución del vocablo por un lado, y de manera alterna, sustentar la seguridad pública como una condición per se del Estado y por ende de la administración pública, considerando a ésta como el gobierno en acción.

¹ licenciada en ciencias políticas y Administración Pública por la universidad Autónoma del Estado de México, Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos por la misma universidad, Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM, diplomada en seguridad Nacional, Inteligencia Artificial y Gerencia Integral de la Seguridad, autora del libro: Relaciones civiles-militares: la seguridad y sus dimensiones

Si bien la condición de seguridad pública implica a los demás poderes, para su sanción y legislación, es la administración pública a través de sus elecciones, considerando el término de acuerdo con H. Simon (1982) quien considera el término elección en lugar de decisión, dado que con ello se delega autoridad a quien debe generar esa “condición” para conseguir los fines últimos del Estado. Además de considerar en este último aspecto que, dado las condiciones sociales, económicas y políticas del país, pareciera que se habla de tres territorios totalmente distintos y con necesidades diferentes: un norte con un alto grado de desarrollo, un centro politizado con las condiciones necesarias para el crecimiento y desarrollo de la sociedad y un sur con rezago económico y social, que aún le falta acabar de integrarse a la dinámica nacional.

El enfoque bajo el que se desarrollan los diferentes elementos de la condición seguridad, es la ciencia de la administración pública. Pues como se verá más adelante los esfuerzos para explicar el problema se han realizado mayoritariamente desde la sociología, politología y antropología, sin ser los únicos que han atendido al tema. Además de ser la administración pública la ciencia encargada de explicar a lo largo del desarrollo de las sociedades, cómo se han ido modificando las relaciones de la sociedad con el Estado y como éste último genera las condiciones para la sobrevivencia de la primera.

2. Bonnin y Stein

Jean Batiste Bonnin, pensador francés del siglo XIX, sentó las bases de la moderna ciencia de la administración, uno de sus libros más difundidos y conocidos, que además le permitieron ser merecedor de la distinción de padre de la Ciencia de la Administración, es sin duda su Compendio de los principios de administración, publicado en castellano en Madrid en 1834.

El libro cuenta con una advertencia del editor francés, ahí se exalta a Mr. Bonnin por haber realizado un servicio a la humanidad en el arte de gobernar tanto mayor, cuanto que jamás se había creído que la administración fuese ó pudiese ser una ciencia, y solo se la había considerado como una serie de usos o reglas recibidas y consagradas. (Boninn: 1834,7)

Tiene, además, un prólogo elaborado por el autor, que menciona entre otras cosas la república francesa y el concepto de democracia: “el ejercicio de los derechos naturales políticos, en virtud de las leyes que conceden su goce, moderado por el interés del orden público” (Bonnin,1834,18). Considera que las leyes son respetadas por los ciudadanos cuando no varían, pues el tiempo y la idea de perpetuidad que las acompaña, las hace venerables. La administración es el resorte que debe hacer sentir a los ciudadanos la bondad de las leyes y la sabiduría del gobierno; por ella se dirigen los hombres al bien y se disminuye en los tribunales la necesidad de castigar.

Es en este texto donde se encuentra la reflexión sobre la idea de seguridad como consentimiento ciudadano hacia el gobierno y la necesidad de castigo para quienes infringen la ley, justificado plenamente el orden público como garantía de la administración del gobierno. Considera que la administración es la base de todo orden en la sociedad y garante de personas, propiedades y cosas en menor medida.

Va a tratar a la administración, como ciencia, como arte y como institución política: como teoría en lo respectivo a los principios productores de las cosas administrativas, como arte en cuanto a la aplicación de los principios a la ejecución de las leyes y como institución política en el conjunto de la organización de las autoridades ejecutoras, que es el sistema completo de la ciencia administrativa.

Hace un recorrido teórico-reflexivo sobre los acontecimientos que le hicieron concebir a la administración como ciencia, fundamentada en principios universales,

naturales e inmutables, es decir, que todo cuanto pueda hacerse en favor de la administración del Estado será en vano si la organización y legislación falla.

En México el claro ejemplo de lo que dice Bonnin es la mala organización de las policías en los tres órdenes de gobierno, pues, aunque existe la Guardia Nacional y la colaboración y coordinación entre las instituciones, dando pasos enormes con el Sistema Nacional de Seguridad Pública, sus implicaciones en la realidad, su desarrollo y los resultados positivos que ha tenido, pese a ello no han logrado disminuir los índices de inseguridad.

Por otro lado, el nuevo sistema de justicia penal acusatorio que se veía como el remedio a los males del Estado en materia de sanción, se ha vuelto un lastre, pues más que resolver problemas ha venido a causar otros más, en México sólo uno de cada cien delitos es sancionado de manera satisfactoria. No menos importante es la ley de seguridad interior que se aprobó en medio de una polémica entre distintos actores políticos y sociales por su alcance, contenido y margen de actuación que da a las fuerzas armadas.

Bonnin considera a la doctrina administrativa como independiente de tiempos y de países, y por consecuencia universal, fundamentada tanto en la propia naturaleza como en los principios primitivos de la sociedad y de la legislación. Lo que busca de manera predominante a través de su teoría es demostrar que la administración es el principio de todo orden en los pueblos. Por ello, este capítulo versa sobre la hipótesis de trabajo de que la seguridad pública es una condición necesaria que debe garantizar cualquier Estado y en particular el Estado Mexicano para el desarrollo en todas las áreas de la sociedad.

El objetivo de hacer un preámbulo de lo expuesto por el editor y el autor en la advertencia y el prólogo respectivamente es para generar un encuadre sobre lo que versará en las siguientes páginas, exposición con referencia directa a la sociedad,

el orden, las leyes, la seguridad y la administración, ésta última como garante y ejecutora de las leyes universales naturales que permite que la sociedad perdure y se desarrolle.

La comunidad no podría existir sin los individuos que la componen, ni una población sin las relaciones que unen entre sí a los ciudadanos, ni el orden social sostenerse sin reglas que mantengan en armonía aquellas relaciones. Enunciar esta verdad es de mostrar su exactitud y su evidencia. (Bonnin:1834,34) el primer elemento que se toma es el uso de reglas para mantener armonía en las relaciones sociales, reglas que van a generar orden, cuyo carácter particular es, que atañen a la sociedad en lo público en sus relaciones, excluyendo lo privado y particular.

Bonnin considera que el interés público es la suma de los intereses particulares de los individuos, en el interés público es donde existe la asociación, es decir, el elemento de la institución de la administración, dice: “la conservación de cada cual de los individuos fue siempre el objeto de la unión social, y porque esta conservación es la causa de la administración y de sus leyes para el sostén y garantía de las relaciones sociales” (Bonnin,35). Visto desde este ángulo la razón de ser de la administración pública (Bonnin con decir administración se está refiriendo a la administración pública) es la conservación del individuo a través de la figura de la asociación, conservarlo en su persona, posesiones e integridad física, que pudiera ser vulnerada dentro de la misma asociación.

Un punto importante para resaltar es que la administración al tener un carácter público no tiene interés en aspectos privados de la conservación del individuo (religión, pensamientos, creencias) solo de lo externo que se vuelve público: salud, educación, seguridad, empleo, alimentación, etc. En algunas ocasiones de manera directa y en otras generando las condiciones para que sean una realidad social. Las personas, bienes y acciones, en la parte que interesa al orden público.

Se entiende del autor que la administración es la base para salvaguardar la conservación de los individuos, sumando sus intereses en lo público, la seguridad es inherente a la existencia de la administración, es la razón de su existencia como condición primaria de la sociedad. Es el conocimiento de los principios de las relaciones sociales, Bonnin considera que a través de la administración se conservan los derechos comunes y personales, hay tranquilidad, paz y de manera consistente afirma que la fuerza pública contribuye al mantenimiento del orden.

Las leyes naturales de la asociación a decir de Bonnin son aquellas que observando de manera permanente, permiten que la administración sea aquel gobierno de la comunidad tan favorable para el ciudadano y para la libertad. Aquí va a aparecer la libertad como condición inherente a la asociación, generar condiciones de orden en un marco de libertad.

La institución pública que se manifiesta en la acción de la administración es la garante para generar un equilibrio entre las personas y sus bienes, esto se logra a través de la estricta observancia de las leyes por parte de los ciudadanos, ya sea impidiéndoles infringir la ley u obligarlos a cumplirla o en última instancia castigar a quienes la contravengan. Lo que más adelante será analizado por el neoinstitucionalismo en sus diferentes corrientes.

Considera que, aun habiendo necesidades en la población, éstas no deben ser motivo para romper con las relaciones sociales, pues son la base de la asociación. <<La justicia es la regla particular, no porque pueda concebirse la sociedad sin tribunales, La Administración es la acción de la vida social, y la justicia el remedio de los males y enfermedades, que lo atacan>>.

Así las cosas, se puede afirmar primero: que la administración pública es la encargada de regular las relaciones en el espacio público, es decir; en la suma de relaciones individuales, segundo: que la policía depende directamente de la

administración como fuente primera de orden y tercero: que la justicia no depende de ésta, solo se sirve de la policía como medio para detener aquellos que infringen la ley y deben someterse a una sentencia.

A decir de Bonnin la policía es la encargada de vigilar que no se rompa la armonía en la comunidad, en la relación de las personas y sus cosas. << La policía vigila las acciones en cuanto pueden perjudicar a aquellas relaciones; la administración dirige y la policía reprime: estos son los dos medios de que se vale la acción administrativa, principal el uno y accesorio el otro>>.

La teoría de Bonnin considera como fuente primordial de la seguridad pública la protección común de todos y cada uno de los miembros entre si <<todos se deben á la seguridad y protección común: de este principio nace la fuerza pública, que es el concurso de cada individuo a la común conservación. (Bonnin:1834;107)

Un elemento más, propio de la teoría administrativa de Bonnin es considerar a los ejércitos como instituciones que no deberían de existir de manera permanente, los considera innecesarios para la vida social, más aún considera que pueden menguar la libertad dentro del Estado. Toma en cuenta la soberanía desde el punto de vista de la independencia, es decir, los ejércitos solo se pueden formar en caso de invasión externa, donde todos los habitantes del territorio deben defender, pero es solo un caso fortuito, temporal, en todo caso accidental, considera como ley natural de las sociedades políticas el estado permanente de paz.

Partiendo de su consideración de ejércitos temporales, trata la fuerza pública bajo dos concepciones, una de carácter particular que se desarrolla en las localidades de acuerdo con lo que actualmente se podría considerar como “usos y costumbres”, y otra de carácter común a toda la sociedad del Estado, ésta debe ser permanente y trabajar en donde se le requiera por parte de la administración para reestablecer el orden o impedir se perturbe.

En lugar de ejércitos considera que es mejor tener una fuerza pública en los individuos que forman la sociedad, son ellos quienes deben asegurar la defensa exterior y la seguridad interior, lo analiza de manera análoga a las contribuciones que aquéllos deben dar para sostener las instituciones. <<La tranquilidad pública y la seguridad personal solo pueden existir por una confianza recíproca en los ciudadanos: que cada cual sea para los otros un vigilante moral, establézcase así entre todos una especie de censura pública, garante de las acciones de cada uno: ésta es la policía que conviene a los hombres libres>>. (Bonnin;1834)

Si bien la teoría que desarrolló Bonnín obedece al contexto histórico de Francia, donde tuvo lugar el evento que marcaría la transformación de muchos Estados en todo el mundo: la revolución francesa, suceso que dio paso a los gobiernos democráticos e instituyó una serie de modificaciones en las relaciones de la sociedad y el gobierno, sus postulados en lo referente a la administración, la seguridad pública y la formación de los ejércitos tiene vigencia en el contexto actual.

En esta primera parte se puede analizar el hecho de que la función defensa y seguridad del gobierno tiene un origen común: todos y cada uno de los individuos que han hecho su servicio militar y se encuentran en condiciones de servirle a la patria. Así mismo, la división de la seguridad en nacional que abarca todo el territorio y la seguridad local que presta sus servicios de manera esporádica y es propia de las comunidades. Finalmente, pero no menos importante es la consideración de la administración como ejecutora de ambas funciones, quien las convoca, reglamenta y vigila para que se cumpla la ley, esta última considerada como la expresión de las voluntades de los habitantes del Estado.

Actualmente en México es posible observar de manera clara las instituciones que preservan la defensa al exterior y la seguridad al interior, sin embargo, sus funciones cada día se desdibujan con la incidencia delictiva cada vez más a la alza, narcotráfico, trata de personas, delincuencia organizada, secuestro, lavado de

dinero, etc. sin que por el momento se tengan estrategias que puedan contener y en el mejor de los casos resolver los problemas complejos a los que se enfrenta de manera constante.

En este apartado a partir de la teoría de Bonnin se contextualiza y explica la seguridad como “condición” de posibilidad de la existencia y permanencia del Estado, es decir; la seguridad es inherente al Estado, para que este exista se necesitan una serie de requisitos como economía, finanzas, salud, trabajo, etc. Mismas que solo pueden desarrollarse si hay “condiciones”, si hay seguridad, tanto para las personas como para sus bienes y las relaciones entre las personas y el respeto por los bienes ajenos.

No solo es una función del Estado, tampoco solo es un servicio público como se usó en los inicios del México independiente, donde la policía de carácter administrativo tenía funciones de todo tipo, la policía en esos momentos era parte de la misma comunidad, se conocía cara a cara con su vecino, existían lazos de vecindad, de confianza, rasgos que con el paso del tiempo y el desarrollo complejo de la sociedad y las instituciones quedó desdibujado. Lo que todavía se encuentra presente de aquella policía que prestaba un servicio público se puede encontrar en los ayuntamientos de los Estados en el Bando de Policía y buen Gobierno.

Bonnin habla de la policía en sus aspectos básicos: preventiva y correctiva, evitar que se haga el mal cuando aún no se ha llevado a cabo y/o detenerlo cuando se ha realizado. Para él, el objeto de la policía es impedir el mal y los delitos. Asimismo, considera a la justicia (tribunales) como la institución encargada de investigar y castigar a los autores de los delitos. Considerando que ambas buscan lo mismo; el orden público, pero cada una desde su esfera de competencia.

Lo visible, lo manifiesto, ó lo que sin serlo puede causar perjuicio á otros, es de su atribución y se halla bajo su cuidado. En la naturaleza misma de la policía está

trazado el carácter de los deberes de la administración : prevenir y detener el mal, atraer al hombre negligente ó descuidado á la observancia de sus deberes sociales hacia sus semejantes, preservar á la comunidad de los abusos á que puede dar lugar la posesión y uso de la propiedad, asegurar la tranquilidad pública y la seguridad de las personas, velar sobre la salud de los ciudadanos, proteger el libre ejercicio de la industria y la libertad de las opiniones, impedir al mal intencionado precipitarse en el crimen y entregar á los tribunales el hombre á quien el respeto de sí mismo y de las leyes no ha podido contener de seguir el ímpetu de sus pasiones cometiendo un delito; estas son las atribuciones y objeto de la policía. Ordenar un reglamento de policía, es un acto administrativo; presentarse en los puntos en que pueda turbarse el orden, es un acto de policía. La administración en el primer caso dirige y en el segundo ejecuta. (Bonnin, 1834)

Aquí aparecen concatenadas la policía y la administración, la policía como ejecutora de la administración y ésta como dirigente de la policía, explico: Omar Guerrero considera que la administración es el gobierno en acción, pero para que esto sea una realidad, dentro del marco constitucional ha de hacerse a través de leyes y reglamentos, quedando todo cuanto se ejecuta en un marco normativo, así las cosas, la policía depende de leyes y reglamentos previamente sancionados por el poder legislativo, pero que acciona la administración a través de las instituciones policiales, específicamente en el caso mexicano, en los tres órdenes de gobierno, policías municipales, policías estatales y en el orden federal la Guardia Nacional con la colaboración del ejército, fuerza aérea y la marina armada de México.

Otra aportación que hace Bonnín al carácter público de la policía es el hecho de que ésta debe mantener el orden en las relaciones de las personas y las cosas en lo referente a “acciones”, éstas son el dominio de la policía. Lo privado, lo interno, lo espiritual del hombre no forma parte de la vigilancia, no forma parte de su margen de labor, a menos que sea el principio de alguna revuelta, manifestación o acción en contra del gobierno. <<La policía tiene por objeto la conservación del orden político

y doméstico: abraza las personas y las cosas, pero solo con relación á las acciones, porque las acciones del hombre constituyen esencialmente su dominio>>.

Si bien Bonnin considera que la policía tiene el orden por objeto cuyo carácter es indivisible, se pueden distinguir en su actuar de dos maneras: conservadora y represiva (lo que hoy en día sería preventiva y correctiva) que siguen conservando su fundamento. La primera mantiene el orden establecido, impide que haya desperfectos, busca que se observen las leyes, en suma. La segunda busca recuperar el orden en los espacios donde se ha perdido, siendo su objetivo de una y otra el orden público.

...Pero jamás debe perderse de vista que el respeto de los derechos naturales del hombre es un principio fundamental, y que toda disposición de policía que no esté fundada en él, es arbitraria y tiránica. Así es como el interés público se compone de la fusión de todos los intereses particulares, y la armonía social resulta de la coordinación de todos los elementos de la sociedad; y también es así como estas relaciones forman la ciencia administrativa, tan importante á los intereses de los ciudadanos, y á la felicidad, prosperidad y gloria de los pueblos. (Bonnin, 1834)

El desarrollo teórico aportado por Bonnin tiene casi dos siglos de existencia, sin embargo, lo escrito en ese momento sigue vigente a la luz de los hechos acontecidos en el país en lo que va del siglo, pues fundamentalmente la seguridad sigue siendo una cuenta pendiente y es el lastre que más aqueja a los tres órdenes de gobierno, si bien no es un problema sencillo de resolver, se sigue ocupando analizar viejas teorías para encontrar posibles respuestas, ya que los principales actores involucrados siguen buscando como generar políticas transversales que disminuyan y contengan la escalada de inseguridad.

Lorenz von Stein, por su parte, es sin duda uno de los fundadores de la ciencia de la administración, en su desarrollo teórico realiza un análisis pormenorizado de

la forma orgánica del Estado y sus elementos, poniendo especial énfasis en las tareas sociales que debe cubrir éste para permitir al individuo desarrollarse en sociedad. Es por ello que a continuación se hace un análisis sobre sus principales postulados referidos al sistema de policía, origen, justificación y las condiciones que se desarrollaron para que pudiera generarse un marco normativo-constitucional para adherirla al gobierno, y diferenciarla de una vez por todas de la acción judicial, concibiéndola más bien como un sistema comunitario de responsabilidad mutua, principalmente ahí donde las necesidades públicas requieren del Estado y la comunidad para su realización.

Para quienes deseen conocer la interesantísima obra de Von Stein se puede consultar su libro Tratado de teoría de la administración y derecho administrativo, que contiene además un magistral estudio introductorio realizado por Omar Guerrero, profesor-investigador, que ha dedicado su vida al estudio de la ciencia de la administración en México.

Especial atención merece el vínculo que se entreteje desde la época en la que escribió su libro 1870 y los cambios que están sucediendo en los Estados-Nación, producto de problemas complejos como la pobreza, desigualdad, inseguridad, terrorismo, crisis financieras, guerras, etc. Que sin duda alguna atañe a más de una región e inclusive a continentes. La guerra Ucrania-Rusia, la guerra Israel-Palestina, por poner un ejemplo.

El objetivo de este inciso es rescatar los conceptos que desarrolló Von Stein, en lo concerniente al sistema de policía y sus posibles implicaciones en lo que va del siglo, considerando como punto de inflexión las democracias y sus instituciones. Ya que, si bien los problemas a los que se enfrentan los Estados tienen particularidades propias, parece ser que están adoptando la misma estrategia: el uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, misma que no parece tener un camino trazado, es más bien el espacio de la indeterminación de lo que viene en el futuro, lo

que está orillando a las naciones a tomar las medidas necesarias para la protección de su población. Un Estado-nación tiene tres elementos fundamentales: territorio, población y gobierno, es una nación porque tiene lazos identitarios histórico-culturales y además generaliza un comportamiento y respeto a instituciones por él fundadas, sean de carácter material o inmaterial. En el primer grupo se encontrarían aquellas que se establecen de manera directa por el gobierno fundadas en su pacto originario, es decir, en su constitución política y soberana. Las inmateriales serían todas aquellas que se devinieron en instituciones por uso o por costumbre: familia, religión, lenguaje, tradiciones, cultura, etc.

Expuesto lo anterior y considerando que la seguridad pública, es la seguridad que necesita mantener el Estado para su propia supervivencia, se inicia la reflexión en torno a las ideas de Von Stein.

El autor considera que la administración interior es sin duda el vínculo entre la idea de Estado y poder ejecutivo, considerando a este último como << el gran organismo autónomo por medio del cual los principios de la constitución se convierten en la administración, pues en cada punto de la administración la constitución produce la ley misma, pero el poder Ejecutivo su ejecución>>. El concepto orgánico del Estado al que hace referencia Von Stein, inicia en la comunidad de individuos, comunidad convertida en personalidad autónoma consciente de sí misma.

El poder ejecutivo es el acto del Estado, el cual, en virtud de la personalidad superior y desarrollada del Estado, se manifiesta autónomamente, dotado de su propio organismo y su propio derecho, y cuyo contenido es precisamente la administración. (Von; 1870, 182)

Parte de una teoría para el poder ejecutivo dividida en dos; una que considera la exposición de los poderes de ejecución, la organización y el derecho de esta, y en

la parte especial con la aplicación de estos conceptos a las tres formas fundamentales: el gobierno, la autoadministración y el sistema asociativo.

Mención especial merece su concepción del ejército << el ejército es el poder físico organizado del Estado. Es por tanto, incapaz de servir a otra voluntad que no sea la voluntad personal e unitaria del jefe de Estado>> si bien no hace una distinción clara de las diferentes ramas del “ejército” como la marina y la armada, si define de forma clara que éste poder físico obedece a la voluntad del jefe de Estado, pareciera simple pero no lo es, ya que al estar al mando el ejecutivo, tiene el poder legítimo y legal de disponer de la institución para combatir cualquier forma de peligro que atente contra la comunidad. Como si fuera el sistema inmunológico del cuerpo humano, que está presente en cualquier parte del cuerpo para resarcir la salud a toda costa.

Como parte del sistema orgánico del Estado Von Stein da cabida al término <<Constricción: es el empleo de medios físicos contra la resistencia del individuo>>. Medios que tienen una triple naturaleza: primero, las sanciones administrativas, impuestas por autoridades al desobediente y cobradas de acuerdo con las reglas de la ejecución judicial; segundo, consisten en la amenaza de que la disposición será cumplida en caso de desobediencia, a riesgo y costa del afectado en cuestión y tercero, son constricción efectiva. Al conjunto de todos los órganos y disposiciones relativas al ordenamiento de la constricción también se le llama policía.

Es en este apartado teórico que habla sobre las instituciones policiales como un sistema autónomo que depende directamente del gobierno representado por el ejecutivo y que tiene el deber de generar las condiciones materiales y humanas para la observancia de la ley a nivel individual, es decir, se genera el sistema de policía como medio para garantizar que el individuo observe las leyes y para aquellos que la violenten, un sistema de sanciones para garantizar la observancia, que de una u

otra forma, es necesaria para generar condiciones de paz, para el desarrollo de la sociedad.

La constricción de que habla Von Stein va a formar parte de la administración interna considerando a ésta última como el conjunto de todas aquellas actividades del Estado que le brinda al individuo las condiciones de su desarrollo individual, que él mismo no puede alcanzar por su propia fuerza y esfuerzo.(Von; 1870, 218)

Es en el apartado Administración interna, parte general concepto e idea de la misma, La idea de administración interna, descansa en el ideal de que el desarrollo humano es el ser humano perfecto. Pero es imposible que el individuo alcance su perfección solo por sí mismo. Solo la comunidad de los seres humanos es capaz de suplir las deficiencias de la fuerza individual al estar todos en ella y mediante ella al servicio de cada individuo.

Para Von Stein el desarrollo de cada individuo se da por medio de la ayuda activa de todos, convirtiéndose en condición orgánica para que la comunidad se vuelva fuerte y provechosa a cada miembro. Considerando, además que la comunidad jamás debe brindar al individuo lo que éste puede conseguir por su propia fuerza. Es decir, la administración interna debe brindar las condiciones del desarrollo a su comunidad sin dar de más (asistencialismo) ya que echa a perder el progreso del pueblo, toda vez que si genera inestabilidad, lo obstruye.

De acuerdo a Von Stein la vida personal del individuo tiene dos ámbitos, uno es su persona física o su persona y el otro es la vida espiritual de la misma, la tarea de la administración es generar las condiciones para su progreso, sin que se va afectada su autonomía personal, pero ello no quiere decir que la vida espiritual del individuo no interese al gobierno, siendo inherente a él, debería también generarse las condiciones para su desarrollo considerando los valores individuales y sociales,

es decir, la conciencia de espíritu que lo identifique y límite para evitar procesos de descomposición social producto de la dinámica global del momento.

La vida física del individuo es, a no dudarlo, ante todo su hecho más propio. La vida física del individuo se encuentra relacionada con la vida física de la comunidad, manifestada en cuatro categorías: población, salud, policía y tutela y curaduría. Aquí es donde se justifica la seguridad pública como parte de la comunidad y del individuo de manera orgánica. Todos y cada uno de los servicios que brinda el gobierno obedecen a este principio, a lo largo de la evolución del Estado se han generado instituciones para generar las condiciones de salud física de la comunidad, algunas más eficientes que otras.

Los temas de seguridad desde los orígenes de la comunidad han estado presentes, como los de salud, población y asistencia social a grupos más vulnerables que no pueden generarse condiciones mínimas de sobrevivencia. En el siguiente capítulo se darán características propias sobre el sistema de policía desarrollado en Latinoamérica y México, algunas pistas del por qué no prosperó, ni se adecuó al cada momento histórico para cuidar al individuo parte de la comunidad, es decir, rastrear las causas por las que la seguridad ha sido más bien represión y sometimiento, que condición para el desarrollo.

Para él, la policía y el organismo de la policía significan propiamente todas las formas en las cuales tiene lugar en general una intervención del gobierno en la administración. Se convirtió en una determinada relación en particular entre gobierno y administración y por ello es parte de la teoría de la administración. <<La policía surge solo con el nacimiento del gobierno y comprende, en cuanto arte del Estado (πολιτεία) en oposición a la política, todas las actividades del mismo>>.

Disitingue a su vez una escisión en el concepto de policía como policía del bienestar y como policía de la seguridad, considera esta partición porque abarca

todas las relaciones del gobierno con el pueblo. Considera que en el siglo XIX surge el concepto de policía alejado de las concepciones sucedidas que lo vinculaban directamente con la administración del Estado. Según el principio de la ley, el gobierno debe ordenar todas las actividades del poder del Estado, con el concepto de poder ejecutivo, cuyo distintivo es el gobierno, aparece la policía como una parte, una función y un derecho del gobierno.

Al surgir como un órgano de la administración, era difícil trazar la frontera entre policía y tribunal. En el marco del imperio de la ley, tenía que atribuir a la policía cierta facultad para emanar preceptos validos también fuera de la ley, si es que deseaba llevar a cabo su actividad. Reconociendo, además que la policía aparece en todos los ámbitos de la administración, estén o no regulados por leyes especiales.

Para evitar el limbo de lo que puede o no hacer la policía se crea a partir del gobierno el sistema de policía: conjunto de reglamentos y disposiciones que procuran la seguridad de la existencia externa, como condición de desarrollo, que el individuo no siempre puede procurarse por sí mismo, (casi nunca).

Considerado como organismo autónomo tiene la capacidad para servir a toda la administración interna, en cuanto organismo del poder constrictivo, y además es apropiado para ofrecer el cumplimiento de la administración de justicia. Actúa en virtud de un órgano al que está obligado a obedecer. Y es aquí donde se mal interpretó el objeto del sistema de policía pues al considerar una obediencia a su superior, se dejó por sentado que había obediencia ciega a las órdenes del ejecutivo, cuando en realidad, la obediencia se debe directo a comunidad.

Aquí es necesario mencionar la división que Stein hace de la policía, por un lado la policía de seguridad que tiene la tarea y el derecho de la administración interna a restringir la libertad personal en general, mediante prohibiciones y normas ahí donde, en virtud de la misma libertad, se ve amenazado el estado de la seguridad

en general. Y por el otro la policía administrativa encargada de vigilar que se cumpla con las disposiciones gubernamentales para el correcto desarrollo de la comunidad, de lo contrario, se genera faltas administrativas y con ello sanciones.

La revolución francesa permite generar límites al elemento arbitrario de actuación de la policía considerando las intervenciones únicamente bajo el imperio de la ley, con ello surge la necesidad de reconocimiento constitucional de la libertad personal en sus formas fundamentales y las leyes conforme a las cuales la administración interna puede limitar de manera legítima la libertad personal.

Von Stein habla de una Policía superior de seguridad, que surge donde una reunión de seres humanos representa un peligro público. Sistema de asociaciones (coaliciones secretas), asambleas públicas, movimientos populares, cuando un enemigo externo arremete contra el país (derecho de guerra, ley marcial) y estado de sitio.

También hace una mención de la policía administrativa, cuyas funciones obedecen a los ámbitos mismos de la administración policial sanitaria, policía de caminos, etc. Que no se tocan porque simplemente ya no existe una correlación con el actual sistema de policía. <<La policía antiincendios abarca el conjunto de actividades de la comunidad para prevenir incendios y, una vez producidos, extinguirlos. La idea de que la comunidad tiene este deber ocurre solamente ahí donde el fuego se vuelve un peligro para terceros>>. (Von, 373)

La diversificación de los ámbitos gubernamentales ha permitido el desarrollo de instituciones del Estado para atender a las necesidades de la comunidad, dejando a la policía dedicarse únicamente a la prestación de seguridad pública, sea de manera preventiva o reactiva, que obedece a autoridades de los tres órdenes de gobierno en el ámbito de sus competencias. Generando dos caminos posibles: sanción administrativa o puesta a disposición ante el ministerio público.

El recorrido por la obra de Von Stein sobre el sistema de policía permite rescatar conceptos sobre el tema en cuestión que serán utilizados para analizar los procesos por los que se ha llegado a necesitar del uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, bajo qué condicionantes puede seguir operando tal sistema y las posibles consecuencias sean positivas o negativas para la población.

3. Seguridad pública una condición *per se* del Estado

Este apartado vincula tres conceptos: seguridad pública, condición y Estado. El primer criterio para vincularlos será su integración en “Estado”, considerado para efectos de este ensayo bajo el concepto de Max Weber que publica en su obra el político y el científico. Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el “territorio” es un elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima (1993).

La seguridad pública forma parte del concepto en tanto que es uno de los elementos del Estado que hace efectiva la condición del uso de violencia legítima. Las fuerzas armadas serían un elemento más que usa de manera legítima la fuerza para proteger, en última instancia la existencia del Estado.

Agrega, además Weber <<Lo distintivo de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite>>, en este supuesto se encuentran las corporaciones de seguridad privada y aquellas organizaciones ilegales que por omisión del Estado detentan el uso de la violencia en algunas regiones del país de manera legítima.

Aquí aparecen dos elementos importantes que caracterizan el uso de la fuerza legítima a través de las instituciones de policía: de manera reactiva o preventiva. En el primer caso se actúa usando la fuerza para restablecer el orden, en el segundo caso como su nombre lo indica previene el desorden a través de medios alternos al uso

de la fuerza (programas, vigilancia de la ley, etc.) lo que se busca es no usar los medios coercitivos para mantener el orden en la sociedad.

La seguridad pública es inherente al Estado para que este permanezca y genere las condiciones necesarias para el desarrollo de la sociedad. Ahora bien, a primera vista parecería lógico decir que es una condición per se del Estado, sin embargo, la relación es más compleja.

Una forma de abordar la complejidad que tiene de trasfondo el término condición es iniciando desde su significado más concreto, de acuerdo al diccionario de la real academia de la lengua española, el vocablo proviene del latín *condijo-onis*: índole,

naturaleza o propiedad de las cosas. Situación o circunstancia indispensable para la existencia de otra. Aptitud o disposición. Circunstancias que afectan a un proceso o al estado de una persona o cosa.

Hasta aquí encontramos una serie de elementos que permiten generar un análisis de la seguridad pública como condición del Estado, misma que se manifiesta a través del gobierno en acción, es decir, de la administración pública.

Si se considera al Estado como una comunidad humana, en un territorio y que reclama para sí el uso de legítimo de la fuerza, si lo contextualizamos en el marco del fin teleológico de éste, entonces, se genera el vínculo de la seguridad pública como circunstancia indispensable para su existencia. Como condición para realizar el fin del estado, que de manera corriente podríamos considerar como la sobrevivencia de esa comunidad humana.

Desde luego, existen una serie de premisas a considerar en el concepto de seguridad pública para que sea útil en este escrito. Seguridad es “el régimen de policía está constituido por un conjunto de facultades coactivas que tiene el poder público, para vigilar y limitar la acción de los particulares, los cuales, dentro del

concepto moderno de Estado, deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que les impone la ley que se funda en una finalidad de utilidad pública.” (Fernández, 2003, 85).

El régimen de policía son todas las acciones administrativas materializadas para atender la seguridad; son el conjunto de instituciones, órganos, medios y procedimientos de actuación y coordinación entre aquellos que deben garantizar la seguridad y la convivencia pacífica entre los ciudadanos.

Seguridad pública es definida como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública a través de la persecución de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa. (tesis.uson.mx)

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 21 y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su artículo 2, consideran la seguridad pública como una función de la federación, Estados y municipios, cuyos fines son salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Agregado al concepto normativo está el marco de operación de las instituciones de seguridad pública que comprenden: prevención, investigación, sanción administrativa, investigación y persecución, en cada esfera de competencia (federal, estatal o municipal).

Considerar la seguridad pública como una función y como un servicio es correcto, en tanto que se atiende a la condición ejecutiva del Estado, es decir, a la administración pública que a través de sus instituciones lleva a cabo las tareas encomendadas por la carta magna.

La razón de considerar a ésta como una condición permite generar vínculos con la seguridad nacional, a partir de sus instituciones, viéndolo como lo mencioné antes desde la teoría de la ciencia de la administración, que dicho sea de paso como

lo menciona Bonnin, no es necesario agregarle el adjetivo “pública” toda vez que se encuentra tácito en la labor admirativa.

Entonces, si consideramos la seguridad como una condición per se del Estado podemos generar una explicación del porqué del uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, cuyo telos se encuentra en preservar a la comunidad humana y generar las condiciones de su sobrevivencia. Las instituciones del Estado se crean para llegar al telos por el que fueron creadas, considerando la evolución de la sociedad y con ella la complejidad de las relaciones al interior, lejos de analizar si está bien o mal la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, se debería estar considerando la posible fusión de actividades para enfrentar los problemas de inseguridad que desde la década de los noventa está en un aumento permanente.

En este punto cabe aclarar que la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública no es un fenómeno nuevo, ni particular del Estado Mexicano, por el contrario, en países del sureste latinoamericano, países europeos por tomar algunos ejemplos, la implicación de sus fuerzas armadas es cada vez más constante, si bien es cierto que cada uno con problemas de índole diferente, lo que se asemeja en cada caso es la constante de enfrentarse a situaciones que las instituciones creadas para tal efecto han sido rebasadas en inteligencia, armamento, organización y profesionalización que en última instancia requieren el auxilio de personal con capacidades que hagan frente a los conflictos.

Así mismo, los datos del International Institute for Strategic Studies (IISS), en su capítulo ocho de “the military balance 2018” mencionan que las fuerzas armadas centroamericanas siguen utilizándose en operaciones para contrarrestar el crimen organizado y el narcotráfico. Algunos de los países que utilizan sus fuerzas armadas son: Honduras, Salvador, Colombia, Honduras, Panamá, Perú, etc.

4. La convivencia de las “seguridades” en la sociedad mexicana

Si considera la seguridad pública como una condición inherente al Estado, que puede vincular y de hecho une a la seguridad pública y nacional, también cabe en dicho condicionante la seguridad ciudadana, humana, regional, continental y mundial. De acuerdo con la ciencia de la administración y a la teoría de Bonnin y Stein, el gobierno en acción es quien genera las condiciones para la supervivencia y desarrollo de la sociedad, quien a través de la distribución del presupuesto y políticas permite generar “condiciones” para llegar a la realización del Estado.

“presupuestos son prioridades”, las políticas que genera la administración son producto de lo que se considera en un momento determinado necesidades y/o problemas que se deben atender para generar tales condiciones de seguridad específicamente, detrás de las políticas para tal efecto en sus diferentes expresiones se encuentra toda una serie de problemáticas que necesitan ser atendidas y esto lo hace la administración a través de la distribución del presupuesto.

Al respecto Charles Lindblom en su artículo “la ciencia de salir del paso” hace un análisis sobre la forma en que los gobiernos toman decisiones, por un lado está el método a la raíz y por el otro irse por las ramas, dice que en realidad los gobiernos no pueden analizar un problema de manera total, por lo que recurren al segundo método, generar políticas de acuerdo a lo que conocen del problema y en el trayecto generar modificaciones para que de los resultados deseados.

En realidad, la administración pública tiene, política o legalmente, funciones y limitaciones circunscritas, razón por la cual concentra su atención en relativamente pocos valores y pocas políticas alternativas entre las innumerables opciones de acción que se podrían imaginar. De hecho, pone en práctica el segundo método. (Lindblom: 203).

Ahora bien, además de considerar a la seguridad desde la ciencia de la administración, es necesario contextualizar las “seguridades” que pueden y deben entrar en el entorno de la preservación del orden, la paz y la salvaguarda del individuo y sus bienes. Si la seguridad es una condición inherente al Estado lo es también el conjunto de elementos que de acuerdo con José Luis C. Bosch, Jaume Farras, et. al. En su artículo Estado, Mercado y seguridad ciudadana (2004) tiene el concepto: objetiva, subjetiva y tolerable. Objetiva se refiere de acuerdo con el autor, a datos estadísticos de incidentes o accidentes que se conocen a posteriori, la seguridad subjetiva es aquella que perciben los individuos, que se percibe como “real” y que por lo general no se toman en cuenta a la hora de tomar decisiones en el gobierno. Finalmente, tolerable hace referencia al nivel de riesgo que se está dispuesto a asumir a cambio de algunas ventajas o condiciones sociales. En México el gobierno considera por lo menos las primeras dos dimensiones a la hora de tomar decisiones, la tercera es más de carácter individual y tienen que ver de manera directa con las condiciones del individuo y sus necesidades.

La seguridad puede diferenciarse de manera teórica para su estudio con diferentes adjetivos, pero en la realidad suele ser más complicado de lo que parece, a continuación, se hace una breve descripción de los diferentes tipos de seguridad que se han ido desarrollando a lo largo de la evolución de los Estados y producto en mayor medida de la forma de gobierno.

La seguridad es una cuestión evolutiva y relativa porque está en constante transformación. Con el tiempo, cambian los riesgos y también su percepción, tolerancia, implicaciones, y respuestas sociales hacia ellos. La seguridad se define en contextos de incertidumbre, cambio, conflicto y alternativas (Bosch, Farras, et. al: 2004; 113)

El concepto seguridad proviene del latín securitas, que se deriva de securus (sin temor), es decir libre de cualquier peligro o daño (diccionario etimológico

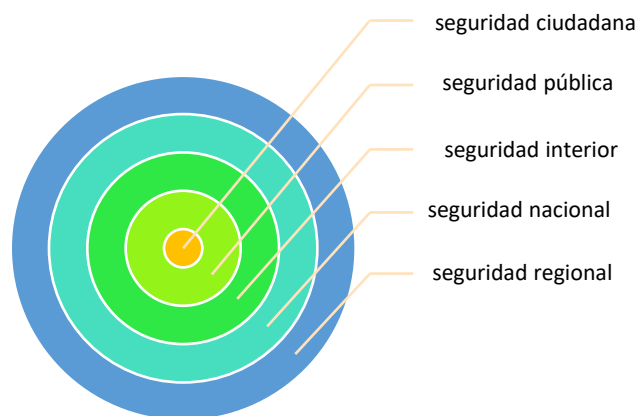
castellano: 2020). El diccionario de la lengua española dice de la seguridad “cualidad de seguro”, a su vez del adjetivo seguro dice: libre y exento de riesgo, que no falla o que ofrece confianza, seguridad, certeza, confianza, etc.²

Seguridad es un concepto que abarca un sin número de actividades sociales, económica, de salud, social, empresarial, deportiva, ambiental, ecológica, humana, tecnológica, virtual, etc. En esta investigación se desarrollará la seguridad pública, en el tenor de la seguridad nacional, seguridad interna, seguridad ciudadana, seguridad internacional y seguridad regional y continental.

Lo que distingue a este grupo de nociones de seguridad pública es el hecho de considerar al menos cinco elementos: uso de la fuerza, organización de elementos de manera permanente (ejércitos, grupos policiales, fuerza de reacción), legislación y marcos de actuación específicos, objetivos comunes y el uso de armas.

El siguiente esquema muestra de manera visual el campo de actuación de cada tipo de seguridad. Considerando un Esquema de Estado-Nación que pertenece a un bloque comercial, político-estratégico y que tiene relaciones bilaterales con países vecinos. (México es un claro ejemplo, que se desarrollara más adelante).

La seguridad en sus diferentes dimensiones político-sociales.



² <http://dle.rae.es/?id=XTrgHXD>, consultado en línea el día 28 de marzo de 2018

Fuente: elaboración propia con base en el curso de seminario de investigación doctoral realizado en la facultad de ciencias políticas y sociales de la UNAM, con el Dr. Javier Oliva Posada, el día 14 de marzo de 2018.

La seguridad de acuerdo Juan Carlo Montero Bagatella, puede leerse desde la perspectiva clásica de la teoría liberal “constituye la esencia y el deber ser del Estado. Esta visión se dividió en dos áreas: la defensa frente a amenazas externas al Estado –representadas principalmente por otros Estados–, que es materia de la seguridad nacional, y la seguridad interior, que es responsabilidad del gobierno y forma parte de la seguridad pública³

¿Entramos al primer interrogante, si el esquema pone a la seguridad ciudadana como aquella más próxima al “ciudadano”, entonces en el acercamiento que hace Montero Bagatella, donde la situamos?, La respuesta no es fácil si atendemos al adjetivo de seguridad, y que encierra todo un acervo histórico cultural producto de la transición democrática por lo menos en Latinoamérica y México.

Es tiempo de generar un nuevo modelo de seguridad que sea capaz de responder a las necesidades del momento presente, que además genere las condiciones para la supervivencia de las sociedades en cada estado nación y que dentro de sus atribuciones se encuentre el uso legítimo de la fuerza coercitiva.

Un nuevo modelo de seguridad tendría como telón de fondo la forma de gobierno democrático, donde convergen sociedad en general, la sociedad civil organizada, las instituciones, los capitales y una serie de agrupaciones campesinas, financieras, mercantiles, religiosas, transnacionales, etc.

Autores como Raúl Benítez Manaut y Guadalupe Correa, hacen referencia al termino militarización para designar el servicio que las fuerzas armadas están prestando a la seguridad pública, es decir, al servicio militar en tareas de seguridad pública en algunos de los Estados y municipios donde se han alterado, el orden, la

³ <http://www.redalyc.org/pdf/102/10228940007.pdf> consultado en línea el 28 de 2018

estabilidad y la paz social, producto de los enfrentamientos entre organizaciones criminales por la posición en el mercado de las sustancias psicoactivas, secuestro, extorsión, cobro de piso, entre otros. Señalan que el uso de las fuerzas armadas en seguridad pública se debe a que las policías han ido incapaces de responder a las necesidades de la sociedad de contener los brotes de violencia y garantizar la seguridad, esto debido a la corrupción e impunidad en tales instituciones, así como al clientelismo al que estuvieron sometidas, y que algunas siguen sometidas de jefes y funcionarios superiores.

El uso del concepto de militarización se hace de uso corriente sin atender al contenido del mismo. De acuerdo al diccionario de política de Bobbio, militarización se refiere al control de las instituciones militares sobre las instituciones civiles, es decir, la supremacía militar sobre la civil.

Si el modo militar de actuar consiste en la concentración de hombres y de recursos con el fin de conseguir objetivos específicos con el mínimo dispendio de tiempo y de energías, de sangre y de dinero y mediante la aplicación de las técnicas más racionales, entonces el “{militarismo}. es una degeneración del modo militar de actuar (Vagts :1937, 11).

Al respecto, en el diccionario se distinguen tres niveles en las relaciones cívico-militares, considerando de antemano en el primer nivel que las fuerzas armadas pueden formar parte integral de la sociedad incorporando sus valores, desarrollando otros roles además del militar, no puramente militares o pueden ser netamente militares supeditados al poder político y a sus valores dominantes. El segundo nivel se refiere al liderazgo de las fuerzas armadas y otros grupos sociales de elite, ya sea económica y/ o política, donde las fuerzas armadas pueden formar parte de la elite económica. En el tercer nivel se encuentran las relaciones entre políticos y jefes militares, aquí<< puede verificarse el caso de que las tareas de mando político y militar estén cubiertas por los mismos individuos, es decir, que

haya una clara mezcla, o bien que los líderes políticos y los jefes militares se recluten de manera diferente, en base a diferentes afiliaciones, y siga un distinto cursus honorum>>.

Si bien los tres niveles pueden y de hecho cambian de acuerdo con el contexto de cada Estado, el autor hace una distinción precisa de por qué una institución militar o civil tiene la supremacía sobre la otra. Para que una institución civil tenga la supremacía << la modernización de las estructuras políticas —en particular la racionalización y la legitimación de la autoridad— haya precedido a la creación de un ejército moderno y eficiente de profesionales.>>

Para el caso del Estado mexicano si bien se está en un proceso de consolidación de la democracia, las instituciones militares no son las más modernas, por lo que la supremacía civil se encuentra claramente definida. Ahora bien la tesis del estado-guarnición, elaborada por Harold Lasswell durante la segunda guerra mundial y reexaminada por él veinte años más tarde, se vincula con este último punto y sostiene, dicho brevemente, que la sobre posición de crisis de seguridad en los países industriales impulsará a sus líderes a movilizar la sociedad en preparativos cada vez más vastos y cada vez más capilares para la guerra y llevará inevitablemente a una organización sociopolítica que verá el predominio de una coalición de líderes civiles y militares.

5. Conclusiones

La seguridad pública puede explicarse a través de la ciencia de la administración, fundamentándose en los clásicos de la disciplina como Bonnin, Stein y Weber, quienes hacen un recorrido por las atribuciones del poder ejecutivo traducido en administración pública, así mismo, se justifica el uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública al sugerir los autores que el telos del Estado

es asegurar las condiciones mínimas de desarrollo del individuo, condiciones que él la mayoría de las veces no puede procurarse de manera particular.

La seguridad condición per se del Estado tiene diferentes adjetivos de acuerdo a las características que sobre salen, que va desde la seguridad ciudadana, seguridad pública, seguridad interior, seguridad nacional, seguridad regional y seguridad mundial. La seguridad humana es la que engloba a las seguridades particulares porque es la que unifica con las condiciones que debe proveer el Estado al individuo.

Que las fuerzas armadas se dispongan para tareas de seguridad pública no significa una “militarización” de la seguridad, dado que el jefe supremo de las fuerzas armadas es el presidente de la república, es decir, un civil, su uso obedece al fenómeno delictivo complejo que ha rebasado las capacidades de algunas instituciones policiales Estatales y municipales. Pero no por ello se usa el aparato bélico y la lógica de guerra de las instituciones castrenses.

La seguridad pública es hasta hoy una cuneta pendiente del Estado mexicano para con su población, es una necesidad imperiosa que se generen redes entre académicos expertos en el tema, organizaciones civiles que investigan y dan seguimiento al fenómeno delictivo y sobre todo que exista disposición de las autoridades federales, estatales y municipales de coordinar esfuerzos con la diversidad de actores que tienen el objetivo de recuperar la seguridad, el orden y la paz pública.

6. Bibliografía

- Bonnin, C. J. B. (1834) *Compendio de los principios de administración*. Madrid, España. Consultado y descargado de la página <http://books.google.com>, el día 25 de agosto de 2018.
- Bosch, J. L., Farrás J. et. al. (2004) *Estado, Mercado y Ciudadanía análisis de la articulación entre la seguridad pública y privada en España*. Revista Internacional de

- Sociologia. Tercera época, nùm. 39, pp. 107-137 consultado en línea el día 12 de septiembre de 2018 <http://revintsociologia.revistas.csic.es>
- Lindblom Ch. (2018) la ciencia de salir del paso. Consultado en línea, el día 20 de agosto de 2018
http://www.ifp.pgj.cdmx.gob.mx/pdf/2015/material/Alta_Gestion/2sesion/Lindblom_Salir_paso.pdf
- Simon, H. (1982) el comportamiento administrativo. Aguilar Argentina S. A. Buenos Aires, Argentina.
- Stein, L. V. (2016) Tratado de teoría de la administración y derecho administrativo, FCE, México, versión electrónica.

La gestión del capital humano como elemento del cambio organizacional en las Administraciones Públicas

Oswaldo Alfredo Cruz Villalobos¹

1. Introducción

El tema del capital humano en la administración pública ha sido explorado y analizado de forma breve, pues es considerado por las distintas administraciones con un origen privado, de hecho, lo es, sin embargo, consideramos que es de utilidad en las organizaciones públicas ya que permite la construcción de mejores estadios de desarrollo administrativo, debido a sus características, como lo analizaremos más adelante.

El objetivo es proponer un modelo metodológico de gestión del capital humano que permita la generación de un cambio orientado hacia mejorar el desempeño institucional desde una perspectiva integral, para definir los elementos centrales de la transformación hacia resultados que impacten en la prestación de servicios.

En este ensayo se pretende describir y construir un panorama conceptual que permita la el diseño de un modelo orientado a construir las condiciones para mejorar el desempeño de las instituciones de gobierno y con ello de las personas que ahí laboran.

No resulta un paso menor, debemos mencionar que, en principio, lo que entenderemos por capital humano; no se trata de un concepto nuevo es por tanto una forma de desarrollar elementos de análisis. Iniciaremos por mencionar que no se trata de un nombre de alguna oficina o de coordinación administrativa, tampoco

¹ Doctor en Administración Pública por la unam, docente en diversas universidades públicas y privadas, cuenta con una experiencia de más de 25 años en el servicio público en diferentes dependencias federales y de la cdmx. Autor de varios artículos y dos libros en AP. Actualmente docente de la unam y del iesap.

es un enfoque neo administrativista o “moda”, ¿Cuál es entonces los alcances de este concepto?, ¿es viable su propuesta y aplicación?

En este sentido el capital humano lo vamos a entender como las condiciones dentro de las organizaciones que permiten la generación de conocimiento, prácticas administrativas o desarrollo de mejoras en el desempeño institucional que, por medio de la incentivación del trabajo en equipo, toma de decisiones y un clima laboral. Lo anterior deberá ser responsabilidad de las áreas encargadas de la administración de personal.

La categoría de análisis y el concepto mencionado que es el capital humano, representan una vertiente que permite un mejor desempeño de las organizaciones, es preciso mencionar que, en el proceso de la administración de personal, deberá estar presente la figura de capital humano.

Hablar de la formación de capital humano en México es por demás interesante, debemos ser claros en que se trata de la posibilidad de potencializar la capacidad de formación de los administradores públicos como un enfoque que debe ser considerado una opción que contribuya al desarrollo nacional sustentable.

Consideramos la formación de capital humano como el enfoque que está dirigido a desarrollar las capacidades de aprendizaje que estén orientadas a mejorar las condiciones de formación académica que representen la construcción de habilidades para que el Administrador Público pueda contribuir al desarrollo del país.

En este sentido, también lo podemos entender como las condiciones que se tengan para el desarrollo de conocimientos y nuevas prácticas de aprendizaje que sean representativas en la práctica. Con ello debemos cuidar que tanto los estudiantes como los profesores deben poseer perfiles específicos de experiencia y académicos.

La estrategia que hemos definido contiene elementos endógenos y exógenos que deberán estar en sincronía para lograr la transformación esperada, para ello las variables las podemos catalogar en estratégicas y holísticas. En el caso de las primeras se consideran el nivel de profesionalización del personal, la certeza de las atribuciones de la organización; aquí es necesario mencionar que cuando las instituciones públicas son diseñadas deberán contener elementos orientados a resultados que se puedan medir.

Para el caso de lo holístico, se consideran elementos como son las competencias, el desarrollo de conocimientos, y las condiciones laborales que deberán impulsar lo anterior. Para ello se deben tener controlados los aspectos medioambientales, como son las relaciones laborales, clima organizacional, comunicación, entre las principales.

Definido lo anterior, tenemos que analizar y delimitar el concepto de capital humano que estamos estudiando, no solamente como una referencia administrativa también como una opción de mejoramiento en el desempeño.

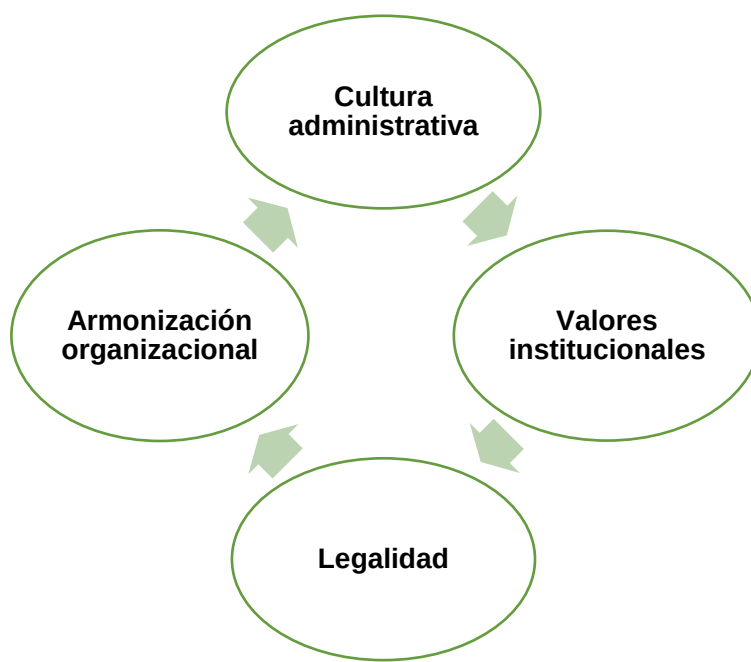
2. Caracterización del concepto de capital humano en la administración pública

Para la caracterización del concepto iniciamos a partir de cuatro ángulos que nos proporcionarán una mejor comprensión de esto, en primer lugar implica poseer los conocimientos actualizados de modo tal que el personal pueda dominar las funciones que tiene encomendadas y por supuesto poner en práctica su acervo intelectual, en segundo lugar, será necesario definir y desarrollar las habilidades que son necesarias para el cumplimiento de las funciones conforme al puesto que se ocupa, para ello, las unidades administrativas responsables de la administración de personal deben definir sus catálogos de puestos por competencias laborales, en tercer término se debe revisar y articular las funciones de las unidades administrativas de la estructura organizacional con las competencias y habilidades

del personal y de la institución, la finalidad es armonizar estas variables con la directriz de mejorar significativamente el desempeño, el cuarto aspecto es la propuesta de un marco legal que permita un funcionamiento y coordinación entre las instancias de la administración pública, las que deberán tener condiciones propicias para una gestión de capital humano que esté orientado hacia una nueva cultura administrativa de todo el personal, en donde se desarrolle un paradigma que transforme la realidad en el desarrollo del personal.

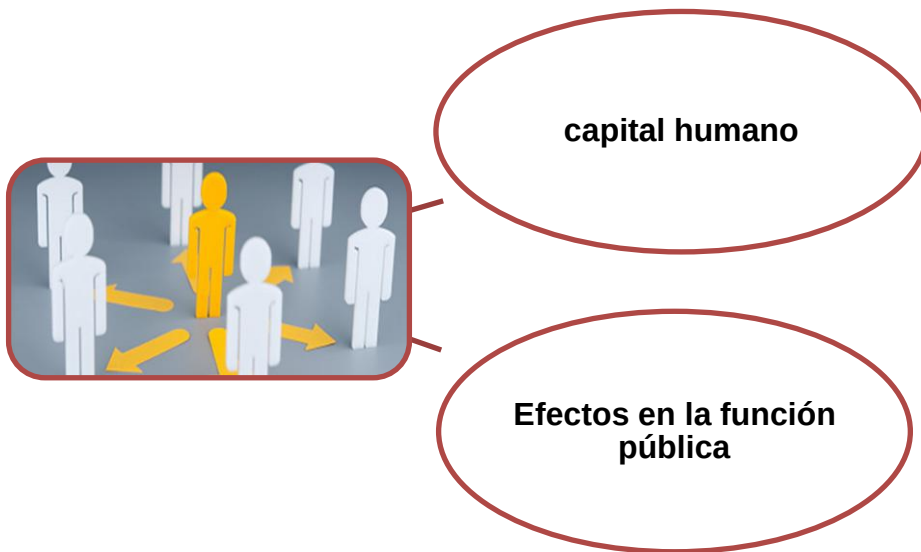
Como resultado de las variables anteriores, es importante definir y contextualizar elementos necesarios para un análisis holístico, en donde se pueda interactuar, por lo anterior se deberán articular las variables antes mencionadas, derivado de esto deberá surgir un elemento central, consistente en la praxis de los valores, lo que se transformará en mejores resultados en beneficio a la población.

Por otra parte, y de forma alícuota, existen elementos exógenos que deberán ser considerados en la definición de las variables para la gestión del capital humano, para ello el primer acercamiento deberá contener los elementos siguientes:



Para tener un modelo que permita esto, implica diseñar instrumentos que reflejen los avances en aspectos como la eficiencia y eficacia del desempeño institucional y personal, así las cosas, podemos ver que se crea un efecto multiplicador con los resultados que se presenten, en este sentido, debemos comprender la relevancia de estos elementos en las acciones de transformación.

Los elementos que es menester considerar en el proceso de diseño, instauración y evaluación, a continuación, se muestran como sigue:



La propuesta de desarrollo en este caso es previsiblemente interesante, en las administraciones públicas el personal ocupado generalmente obedece a una inercia de inmediatez, en donde el perfil profesional debe estar en sincronía con las necesidades del servicio público.

De tal forma que es posible alcanzar servicios públicos con valor agregado a la sociedad mediante aspectos con los cuales se deberá contar un servidor público, como son:

a)	• Orientación a resultados
b)	• Cultura de la superación
c)	• Estabilidad en el empleo

Para desarrollar lo anterior, es necesario la definición e implementación de conceptos, debemos considerar la competencia por mérito, la eficiencia, equidad, calidad, objetividad e imparcialidad deberán ser integrados en el nuevo paradigma del servicio público.

Garantizar la prestación de servicios públicos que contribuyan al logro de los fines del Estado, requiere de fortalecer e integrar prácticas gubernamentales a través de las cuales se promueva de manera permanente la mejora de los servicios con base en las necesidades de la población, escenario ante el cual, la calidad, la eficiencia y la eficacia han cobrado especial interés en la Administración Pública, por lo que se han ido introduciendo esquemas como la evaluación del desempeño, la gestión del conocimiento, el Gobierno electrónico, el presupuesto por resultados y la profesionalización del servidor público, entre otros elementos a través de los cuales se busca el responder a las distintas problemáticas sociales.

La promoción y fortalecimiento de competencias entre los servidores públicos es un aspecto fundamental, implica aplicar sus conocimientos, habilidades y actitudes, todos ellos elementos que favorecen un mejor desempeño en sus funciones, una mayor capacidad de adaptación a su medio y por tanto, mejorar el desempeño de las instituciones en términos de prestación de servicios a la población usuaria y generación de cambios en el propio entorno.

Instaurar prácticas de desarrollo de conocimientos, en la Administración Pública representa no solamente beneficios hacia la población usuaria de los servicios; promover la profesionalización entre el mayor número de servidores públicos ponderando el desempeño de la función por encima del nivel jerárquico que se ocupe, facilita el logro de las metas institucionales y la adaptación de ésta y de los elementos que la componen al propio entorno en el que intervienen.

A continuación, se presentan los aspectos que consideramos ser evaluados como parte de una estrategia donde el personal es la pieza central de este cambio, por lo tanto los resultados serán considerablemente diferentes:

Elementos a ser evaluados ²
1. Dominio profesional o cognitivo en una especialidad o en un puesto. 2. Consistencia en conocimientos, experiencia, criterio, capacidad de juicio técnico y conciencia. 3. Compromiso ético, entre otros elementos.

Fuente: ¹Díaz, C. y Arroyo, C. La Evaluación de Políticas Públicas: un Modelo para evaluar la implantación de una política de profesionalización. México, 2010. p.80.

Esto se convierte en un ejercicio transversal, significa que la dependencia o entidad de gobierno, mediante su área de personal deberá elaborar programas de capacitación, talleres de desarrollo de habilidades, donde este orientado hacia mejorar el desempeño del trabajador.

Es transversal porque se trata de una institución orientada a los resultados que la sociedad necesita, en donde todas las unidades administrativas colaboran

²Díaz, C. y Arroyo, C. La Evaluación de Políticas Públicas: un Modelo para evaluar la implantación de una política de profesionalización. México, 2010. p.80.

para que se logre, con características previamente definidas, como pueden ser calidad, efectividad, rapidez, etc.

a) Dimensiones del concepto

En este apartado se destaca la relevancia del capital humano, considerado un activo intangible que engloba saberes, experiencias, principios y actitudes. De esta manera, los empleados se convierten en un elemento clave para el funcionamiento de las organizaciones y la visión sobre su administración ha evolucionado: ya no se les ve simplemente como un recurso adicional, sino como un activo vital que debe ser valorizado para fomentar su crecimiento tanto personal como profesional.

En este sentido, se debe considerar el personal como un activo que deberá ser parte de la organización y por lo tanto se puede considerar al capital humano como la contribución del personal a las organizaciones, para la obtención de tal propósito debemos considerar el concepto que aquí analizamos, es menester precisar las dimensiones de este concepto, en primer lugar consideramos como condición la existencia de un clima organizacional, que sea proclive de generar las condiciones para las prácticas administrativas orientadas a mejorar el desempeño institucional y con ello el individual.

Un primer acercamiento al análisis de este concepto proviene de los elementos clásicos de la administración de personal, productividad y eficiencia, un esquema de administración eficientista, en donde el personal es el eje de los procesos de mejora. En este sentido generalmente el personal es considerado un activo de la organización, en un enfoque de administración con orientación privada, en este sentido se empezó a valorar al personal como un activo intangible con metas y necesidades propias, derivado de esto se reconoció la importancia de considerar sus perspectivas sobre el ambiente y la cultura organizacional que afectan su rendimiento.

La administración científica se consolidaron los conceptos de gestión de personal y recursos humanos, posteriormente se introdujo la noción de capital humano en relación con la educación y su impacto en el crecimiento económico, en este sentido, es necesario mencionar que los antecedentes que se deberán considerar que el término capital humano lo deberemos entender como un medio de transformación dentro de las organizaciones.

Además, surgieron enfoques que subrayaban la importancia de los activos intangibles en la creación de valor dentro de las organizaciones, en consecuencia el término capital humano, debe ser analizado desde un ángulo distinto por un lado es un análisis de carácter histórico en donde se puede observar el surgimiento del concepto analizado.

b) Referente histórico

En el aspecto del surgimiento como un corte de línea de tiempo, es necesario revisar el término capital humano tiene sus raíces en los análisis económicos de Solow (1957) y Denison (1962), autores que han mencionado el término en un enfoque de economicista, sin embargo la teoría del capital humano emergió formalmente con la conferencia de Theodore W. Schultz en 1960 ante la American Economic Association, donde se utilizó por primera vez el término como equivalente a educación y capacitación, según Cardona Acevedo y colaboradores en 2007.

El concepto de capital humano tiene sus fundamentos en diversas corrientes teóricas, predominantemente en la economía y las ciencias sociales, a continuación, se destacan algunas de las principales:

c) Teoría moderna del capital humano (Gary Becker y Jacob Mincer)

En principio mencionaremos a Gary Becker, en su obra seminal "Human Capital" (1964), da elementos que permites la conceptualización del término,

equiparando la educación, la formación y la experiencia laboral a una inversión que, similar al capital físico, incrementa la productividad y los ingresos futuros.

Asimismo, autores como Jacob Mincer profundizó en la relación entre la educación y los ingresos a lo largo de la vida laboral, mostrando cómo la inversión en formación educativa genera un rendimiento positivo en términos de ingresos a lo largo del ciclo de vida.

d) Economía del crecimiento (Robert Solow y Theodore Schultz)

En este enfoque destaca el autor Robert Solow, que mediante su modelo de crecimiento (1956), subrayó que la acumulación de capital físico y trabajo no bastan para explicar el crecimiento económico; el avance tecnológico y el capital humano resultan ser componentes esenciales. El "residual de Solow" apuntaba hacia el papel del capital humano en el crecimiento sostenido.

Debemos estar considerando que el termino capital humano no se refiere a una variante de la administración de personal, para ello otro referente es Theodore Schultz ya que destacó la importancia de invertir en capital humano en su influyente artículo "Investment in Human Capital" (1961), donde argumenta que las mejoras en la educación, la salud y la formación constituyen pilares del desarrollo económico.

e) Enfoque de capacidades (Amartya Sen)

Las capacidades laborales son uno de los ejes del objeto de estudio que nos hemos propuesto desarrollar, como se verá más adelante, en este sentido Amartya Sen, a través de su enfoque de las capacidades, amplió el concepto de capital humano, incorporando la noción de que las habilidades, educación y salud no solo mejoran la productividad, sino que también amplían la libertad y las oportunidades de las personas para llevar una vida que valoren, integrando el bienestar humano como parte del desarrollo económico.

Otro aspecto que deberá ser analizado con mayor profundidad es el aspecto psicológico, en el sentido de la motivación o las condiciones para que un empleado pueda contribuir con sus conocimientos a mejorar el desempeño, para ello la psicología del desarrollo ha contribuido al estudio del capital humano al identificar el rol clave de las habilidades cognitivas y no cognitivas (como la motivación y las habilidades sociales) la parte del comportamiento puede llegar a ser determinante en los procesos cognitivos y más aún cuando se trata de un enfoque holístico,

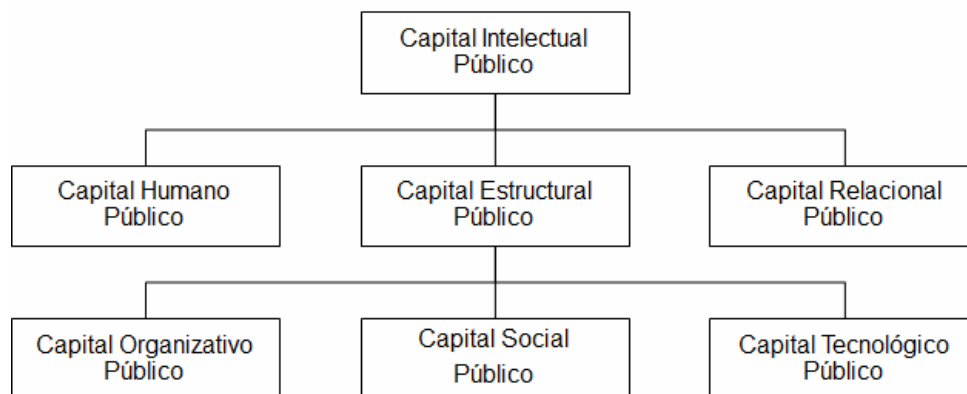
Estas perspectivas teóricas proporcionan una visión comprensiva del capital humano como un activo fundamental para el crecimiento económico y social, resaltando la necesidad de invertir en la educación y formación para maximizar el bienestar individual y colectivo.

3. Elementos para desarrollar un modelo de formación del capital humano en la administración pública

a) Modelo General de Capital Intelectual Público (MGCIP)

El modelo se enmarca en el diseño de un sistema de gestión del conocimiento para el desarrollo del capital intelectual de la Administración Pública (Plaz et al., 2004).

Ilustración 1. Estructura del Modelo General de Capital Intelectual Público (MGCIP)

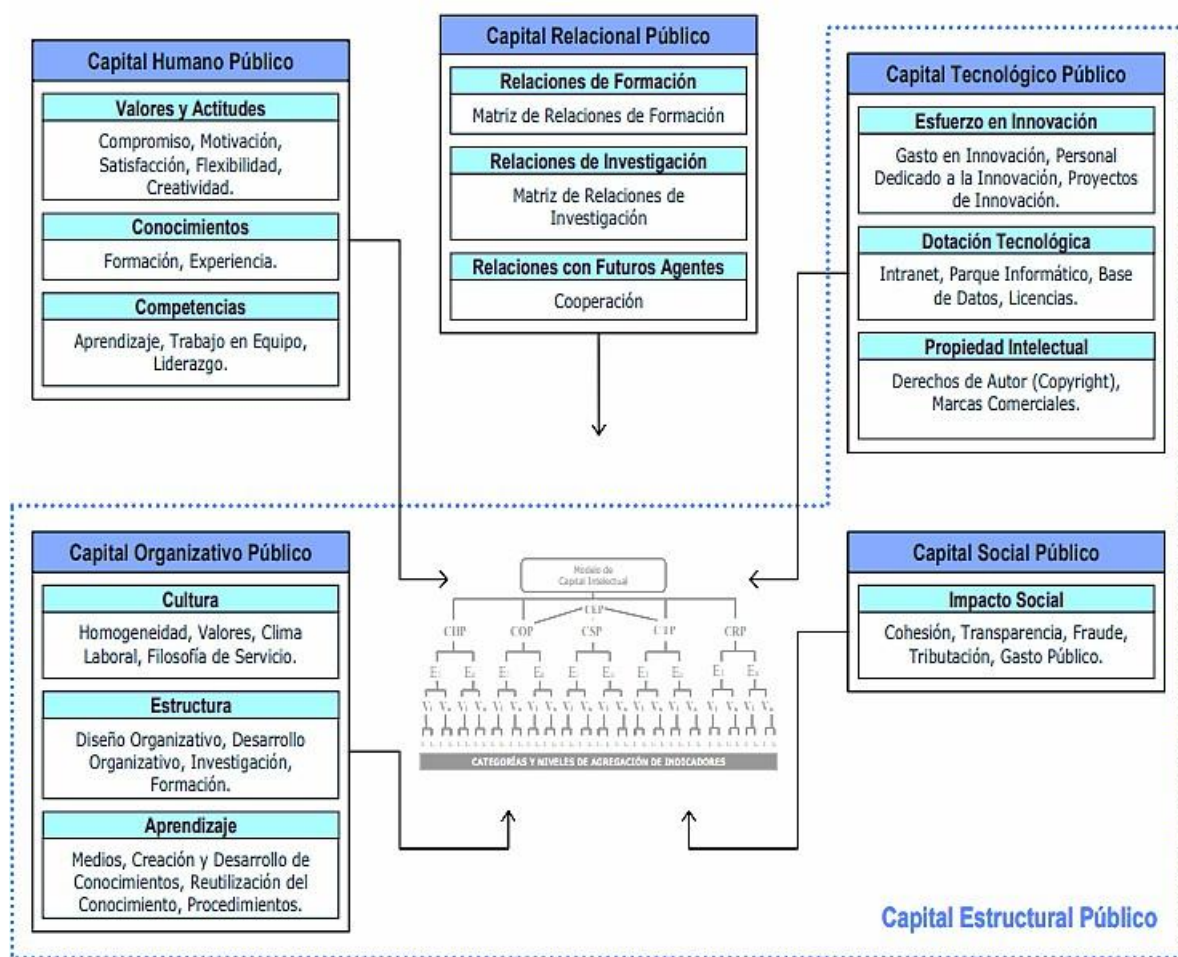


Fuente: Plaz, R., Merino, C., & Villar, L. (2004). Capital intelectual en la Administración Pública Española: el proyecto SICAP. *Revista Electrónica de Ciencia Administrativa*, III(1), 1-32.

La propuesta aplicada hacia la Administración Pública retomó principalmente las ideas del modelo Intellectus. Así, en el Modelo General de Capital Intelectual Público se identifican variables susceptibles de medición y que vinculan a los activos intangibles con la realidad objetiva (Plaz et al., 2004, p. 24).

Al contextualizar el modelo a nivel de capitales, elementos y variables, se ofrece “una visión de la capacidad operativa y el potencial de adaptación del Modelo General a las necesidades de las diferentes organizaciones” (Plaz et al., 2004, p. 26). De esta forma, el modelo fue aplicado en el Instituto de Estudios Fiscales (IEF) de España, en el cual se plasmaron los elementos y variables de cada categoría.

Ilustración 2. Modelo de Capital Intelectual Público del IEF: Desglose de variables



Fuente: Plaz, R., Merino, C., & Villar, L. (2004). Capital intelectual en la Administración Pública Española: el proyecto SICAP. *Revista Electrónica de Ciencia Administrativa*, III(1), 1-32.

En términos de la aplicabilidad, el Modelo General de Capital Intelectual Público, al igual que otros modelos, “responden a la necesidad de la Administración de identificar y medir aquellos recursos de carácter intangible, que ayudan a crear valor, conocimientos y a mejorar la eficiencia y eficacia de la función pública con la sociedad” (Plaz et al., 2004, pp. 29-30).

Es notorio que este enfoque se hace con relación a un modelo de corte empresarial a la Administración Pública, destacan variables que adquieren notoriedad que se pueden medir para dar seguimiento a través de indicadores, tales como los valores, actitudes, conocimientos y competencias.

b) Naturaleza del Capital humano

Al retomar las ideas anteriores sobre el capital intelectual, se puede evidenciar su importancia como un activo intangible que toma en cuenta los conocimientos, experiencias, valores y actitudes, en este sentido el factor personal se coloca como una pieza central en el funcionamiento de las organizaciones, la perspectiva en torno a su gestión ha cambiado ya que se deja de ver como un recurso más, lo cual en el contexto del concepto del capital humano se puede transformar en un elemento esencial para el cambio orientado hacia el surgimientos de nuevas prácticas que beneficien el desarrollo de la organización.

La permanencia del personal en las organizaciones se determina en función de los resultados obtenidos con base en la productividad y eficiencia, en el contexto de una administración basada en resultados, es deseable, sin embargo, es menester analizar el contexto de la administración pública y específicamente en México en donde los paradigmas son enteramente distintos.

Por otro lado, conforme fue evolucionando el pensamiento administrativo, resaltó la importancia del personal como un activo intangible que forma parte de la organización, pero que tiene necesidades y objetivos individuales. Además, se planteó la necesidad de tomar en cuenta las opiniones de los empleados en torno a los factores de clima y cultura organizacional que podrían incidir en su desempeño.

Conforme se fue estudiando y haciendo común la división de los recursos humanos en las organizaciones también se hizo común el concepto de administración de personal, asimismo, se planteó el concepto de capital humano en

el marco de la educación teniendo en cuenta su relación con el desarrollo económico (Becker, 1964). Aunado a lo anterior, se generaron propuestas que determinaron la relevancia de los activos intangibles para explotarlos y que generen valor en el ámbito organizacional.

El término capital humano tiene como antecedentes los estudios teóricos de Solow (1957) y Denison (1962) en el aspecto económico. Asimismo, “la teoría del capital humano tiene su punto de inicio en la conferencia pronunciada por Theodore W. Schultz en 1960 en la American Economic Association, donde fue acuñado por primera vez el término como sinónimo de educación y formación” (Cardona Acevedo

et al., 2007).

De acuerdo con Theodore Schultz (1983), el capital humano es:

(...) aquel que incluye componentes cualitativos, tales como la habilidad, los conocimientos y atributos similares que afectan la capacidad individual para realizar el trabajo productivo, los gastos introducidos para mejorar estas capacidades aumentan también el valor de la productividad del trabajo y producirán un rendimiento positivo. (p. 183)

Asimismo, destacan las aportaciones de Jacob A. Mincer, considerado el padre fundador de la economía laboral moderna. En sus estudios destacó la relación entre la escolaridad, la experiencia y los ingresos desde una perspectiva económica (Mincer, 1974).

En este sentido, mencionaremos otro autor el cual está relacionado con una definición alícuota de capital humano y es Gary Becker, en su texto “Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education” señaló aspectos notables en torno a la educación y capacitación, así como la relación entre el capital humano con la familia y el desarrollo económico (Becker, 1964).

La obra de Becker (1964) en torno al capital humano, se divide en tres partes:

- La primera, aborda un análisis teórico en torno a la inversión de capital humano y sus efectos sobre los ingresos y tasas de rendimiento;
- la segunda, se centra en el análisis de las tasas de retorno de la educación universitaria, la subinversión en educación universitaria, las tasas de rendimiento de la educación secundaria y tendencias a lo largo del tiempo, además de la relación entre el capital humano con la edad, ingresos y riqueza;
- la tercera y última parte, alude a los cambios en toda la economía y se enfoca en algunos temas como el capital humano y el auge y la caída de las familias, la división del trabajo, los costes de coordinación y el conocimiento, así como el capital humano, fecundidad y crecimiento económico.

Gary Becker (1964) definió al capital humano como el “conjunto de las capacidades productivas que un individuo adquiere por acumulación de conocimientos generales o específicos”. Asimismo, es aquella inversión que las personas realizan a través del tiempo en cuanto a “conocimiento, información, ideas, habilidades y la salud” (Becker, 2002).

Siguiendo con los elementos definitorios del tema que estamos analizando, veremos como Ángel de Luna (2008) define al capital humano “el valor del conocimiento creado por las personas que conforman la organización, sus habilidades y capacidades para llevar a cabo su trabajo. Incluye además capacidad de aprender, competencias, formación, experiencia, entre otras” (p. 52).

Desde otro punto de vista, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), define al capital humano como “los conocimientos, habilidades, competencias y atributos incorporados en los individuos y que facilitan la creación de bienestar personal, social y económico” (Keeley, 2007, p. 29).

Amartya Sen hace especial énfasis en las personas no solo desde el punto de vista productivo, sino también de desarrollo social en el que se garantice una vida

más digna y libre. Así, para comprender a las capacidades humanas se debe considerar lo siguiente (Sen, 1998, p. 72):

- Su relación directa con el bienestar y la libertad de las personas.
- Su función indirecta a través de su influencia en la producción económica.
- Su función indirecta a través de su influencia en el cambio social.

En este punto mencionamos que no solo basta con destrezas y competencias, sino que se pongan en práctica y se vean reflejadas en su desempeño. Además de adquirir nuevos conocimientos, se debe procurar su difusión con los demás miembros de la organización. También, es necesario llevar a cabo un proceso de actualización en torno al desarrollo de destrezas y habilidades incluyendo la capacidad de creatividad e innovación.

Consideramos que después de una revisión sucinta del concepto capital humano, estaremos en condiciones de construir el propio y se trata del conjunto de conocimientos, habilidades y capacidades del personal que permiten su desarrollo profesional en el marco de una cultura organizacional.

c) Entorno y formación del concepto

En este punto debemos considerar el espacio en donde se forman académicamente los futuros servidores públicos y es efectivamente, en las universidades, para ello es necesario reconocer el perfil a considerar en un estudiante del área de Administración Pública:

a) Estar interesado en el diseño y aplicación de modelos de política pública, con base en los enfoques integrales.

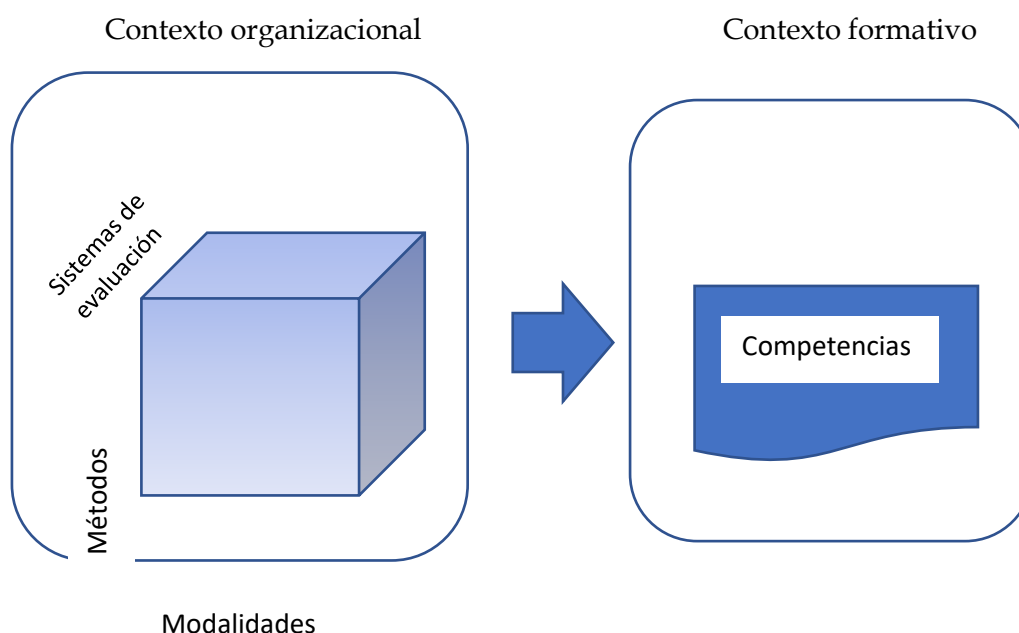
b) Mostrar interés en el trabajo multidisciplinario en la atención y solución de problemas sociales.

c) Tener la habilidad para el análisis y síntesis de información no estructurada.

d) Mostrar gusto para tratar con la gente.

En relación con el desarrollo de los contenidos de las unidades de aprendizaje, éstos deben mostrar por supuesto los procesos de política pública con énfasis en la solución de problemas y de manera multidisciplinaria, con el objeto de mejorar las condiciones sociales, ambientales, culturales, económicas, políticas y demográficas de una región o entidad federativa en particular. De esta forma se tiene que en el proceso de formación académica deben estar presentes tanto los elementos del contexto formativo como del organizacional (De Miguel Diaz, 2005), como lo muestra en la siguiente figura:

Figura 3. Relaciones entre los elementos del modelo



Fuente: Mario de Miguel Díaz (Dir.) Modalidades de enseñanza centradas en el desarrollo de competencias. Orientaciones para promover el cambio metodológico en el espacio europeo de educación superior. Universidad de Oviedo, España, 2005. p. 21.

Lo que pretendemos mostrar es un modelo de formación académica, mismo que se sitúa en el contexto organizacional, significa sólidos conocimientos teóricos en los diferentes procesos de gobierno, es necesario que se tenga la vocación para estar en condiciones de mejorar el entorno, con capacidad de análisis, síntesis y sobre todo negociación, que es la parte más sensible del proceso de la implementación de las políticas.

También es necesario describir que pasa con la planta docente, que necesariamente debe tener experiencia en el tema, no basta con conocer a nivel teórico tanto los aspectos económicos como de política, de lo que se trata, según De Miguel, es que concurren tres aspectos, los métodos de la enseñanza que considera la apropiación de conocimientos, capacidad de resolución de problemas y también las modalidades de éste proceso, que significa conocer las diferentes teorías, enfoques, categorías, sistemas políticos involucrados en el diseño e implementación de las políticas públicas y la economía, lo que deriva en análisis cuantitativos para la toma de decisiones en ambientes complejos.

También significa conocer otro eje que es el de sistemas de evaluación, en primer lugar se trata de alejarse de esquemas tradicionales como pueden ser los exámenes donde solo es reflejo de un aprendizaje parcial, debe considerarse el proceso de aprendizaje y las capacidades que tiene el alumno en el campo de trabajo, incluso realizar una evaluación integral que refleje la apropiación del conocimiento y sobre todo cómo es aplicado en un contexto determinado.

Por otro lado, el tercer eje es la modalidad, que debe ser presencial y de laboratorio, lo que significa dos vertientes, la primera se circunscribe a las aulas en donde se transmiten los conocimientos y se verifica que sean apropiados correctamente y por la otra los casos de laboratorio en donde se verifica que el alumno sea capaz de “saber hacer”, pues en el caso de las políticas públicas se deben

desarrollar habilidades de negociación, toma de decisiones, manejo de grupos de trabajo, entre los más significativos.

Pasemos a determinar algunos conceptos, el primero es el de competencia, y se trata de una competencia es “una característica subyacente en una persona que está causalmente relacionada con el desempeño, referido a un criterio superior o efectivo, en un trabajo o situación” (Spencer y Spencer, 1993). “

Si hablamos de que en el contexto de la implementación de los programas de gobierno se deben desarrollar conocimientos y sobre todo la aplicación de los mismos, es necesario que reconozcamos cuales y el contexto de éstos.

Los elementos de las competencias que, los estudiantes deben poseer, podemos enunciarlos como sigue:

- a) Sólido dominio de teorías en torno al servicio público
- b) Capacidad de solución de problemas en entornos complejos.
- c) Posibilidades de diseñar y proporcionar soluciones en conjunto con la población.

Como lo menciona De Miguel, podemos ver a las competencias desde diferentes ángulos, como son:

“Las características subyacentes a la competencia son de diferentes tipos. Así, podemos hablar de motivos, rasgos de la personalidad, autoconcepto, conocimientos y habilidades.

Los *motivos* son las cosas que un estudiante piensa de modo consistente o quiere como causa de determinada acción. Cuando un estudiante acude a clase, realiza una práctica en el laboratorio o prepara un examen lo hace para lograr metas tales como aprobar una materia, dominar determinadas habilidades o satisfacer una necesidad personal (p.e. reconocimiento, amistad, pertenencia a un grupo, etc.). De estos motivos el estudiante puede ser consciente en mayor o menor grado.

Los rasgos de la personalidad son características que se manifiestan físicamente y que suponen respuestas consistentes a situaciones o informaciones.

Así, los estudiantes muestran diferentes tiempos de reacción ante una pregunta o la situación planteada por un problema; de igual modo, presentan diferentes grados de iniciativa ante las sugerencias y demandas que le plantea el profesor o los compañeros.

El autoconcepto refleja las actitudes, los valores o la propia imagen del estudiante. Hay estudiantes que se consideran líderes mientras que otros prefieren pasar desapercibidos; hay estudiantes que anteponen una calificación a cualquier cosa, en tanto que otros valoran de un modo preferente el compañerismo o el reconocimiento del grupo; hay estudiantes que se muestra una actitud apática ante determinadas materias o situaciones mientras que otros tienen una actitud de clara colaboración.

El conocimiento es la información con que cuenta una persona sobre áreas más o menos específicas de contenido de un plan de estudios. Esos conocimientos pueden estar referidos a conceptos, hechos o procedimientos ligados a las materias que estudian.

Finalmente, la *habilidad* es la destreza o capacidad del estudiante para desarrollar una cierta actividad física o mental. Así, un estudiante de medicina puede examinar el ojo sin producir daños al paciente o el estudiante de ingeniería puede diseñar las operaciones de una planta industrial que afectan a una decena de procesos y subprocesos diferentes.” (De Miguel, 2005: 22).

Es interesante que el autor realiza una descripción de las cualidades intrínsecas de las personas y con ello es posible orientar la formación académica y desarrollo de habilidades que son necesarias en los procesos de formación profesional; de este modo en la trayectoria universitaria son imprescindibles profesores que orienten con visión social, la forma en que se pueden orientar los esfuerzos de los educandos para conseguir capitalizar cada esfuerzo realizado.

Es por ello que estamos hablando de cada variable del contexto social, político y sobre todo económico que contribuya a dotar de egresados suficientemente competentes para incursionar en el campo de trabajo desde la orientación de las políticas públicas.

Hablar de las competencias profesionales es también reconocer que los programas académicos estén orientados hacia ese tema, en cuanto a los factores técnicos, de capacidad de análisis y sobre todo de ética.

4. Elementos estructurales en la formación del capital humano en la administración pública

Pasemos entonces a reflexionar con mayor detalle el tema de las competencias, con la pregunta ¿Que son las competencias?

De manera general, las competencias se definen como la suma de los conocimientos, habilidades, actitudes, motivaciones, valores y aptitudes; requeridos para el desempeño de un puesto.

Las competencias se expresan a través de comportamientos observables en las personas, relacionados causalmente con un desempeño bueno o excelente en un puesto de trabajo, en la realización de una función o en la ejecución de una actividad determinada.

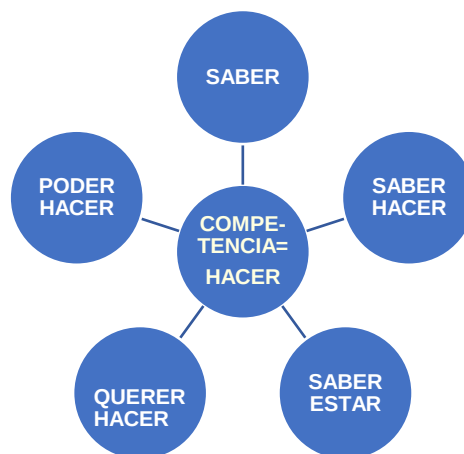
La conjunción de estos componentes permite desarrollar el HACER que es el comportamiento observable para los demás, el cual permite establecer diferentes niveles de desempeño de las personas en su ámbito personal o profesional, en la realización de las tareas asignadas y en sus interacciones sociales.

Las competencias de las personas se manifiestan a través de comportamientos observables en el desempeño de un puesto, función o actividad determinada, como resultado de la interrelación e interacción sistemática de los diversos componentes de las competencias:

Elementos por considerar:

- ✓ Valores requeridos de manera uniforme de todos los servidores públicos para la realización eficaz de sus actividades en favor del país y de la ciudadanía.
- ✓ Conocimientos y habilidades requeridos por todos los servidores públicos en menor o mayor grado de acuerdo con su cargo.

- ✓ Proporcionar mejores herramientas e instrumentos administrativos para lograr avances significativos.



a) Acercamiento a la definición del Capital humano en la Administración Pública de México

De acuerdo con el análisis conceptual anterior en este inciso vamos a iniciar un acercamiento a una definición del capital humano, considerando el entorno, así como el medio ambiente en el que se desenvuelve el administrador público, por ello, entendemos por Administración Pública, para el caso de México al poder Ejecutivo, por tanto, es necesario hacer notar que, según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo primero establece:

"(...) las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

*La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada."*¹

Ahora bien, cuando queremos hablar del capital humano, nos referimos inmediatamente a los individuos que pertenecen a una organización y como carácter público este se llama: servidor público y por este entendemos a "(...) toda persona

¹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

física que preste a una institución pública un trabajo personal subordinado de carácter material o intelectual, o de ambos géneros, mediante el pago de un sueldo”²

Recordemos que ya hemos analizado el concepto capital humano, también debemos mencionar que, para efecto de nuestro análisis, entenderemos al capital humano: “la mezcla de aptitudes y habilidades innatas a las personas, así como la calificación y el aprendizaje que adquieren en la educación y la capacitación.”³

Aunque, cabe señalar que, en el ámbito empresarial, el capital humano es visto desde una óptica más específica, considerándole como aquellas aptitudes y calificaciones que tiene un individuo para influir directamente en el desarrollo de una compañía.

b) Talento humano y competencias

Algunos autores hacen referencia de las competencias y el talento como un sinónimo, estos dos conceptos hacen que una persona se pueda o no desarrollar en su campo laboral, en consecuencia, definiremos cada uno de estos dos conceptos.⁴

Si tenemos en cuenta que el talento es “el conjunto de dotes intelectuales”, debemos hacer una diferencia sobre cómo está conformado este conjunto de dotes. Debemos saber que estos *dotes intelectuales* en materia de recursos humanos por competencias se dividen en: conocimiento y competencias, claramente relacionado con el desempeño del individuo.

Esto puede ser relativo, más aún en el servicio público de México, en donde en general no es percibido este factor como un elemento que determine el ingreso de personal o de nuevos modelos de evaluación para la permanencia, es necesario

² Ley Del Trabajo De Los Servidores Públicos Del Estado Y Municipios

³ OCDE. Perspectivas de la OCDE. Capital humano: Cómo moldea tu vida lo que sabes. Paris, 2007. 22/08/2014 en: <http://www.oecd.org/insights/38435951.pdf>

⁴ ibidem

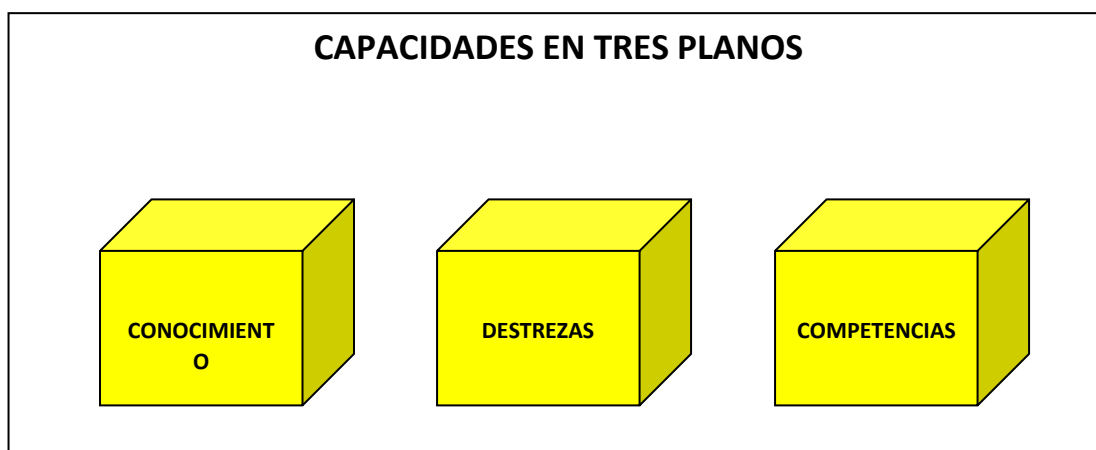
recordar que e deberá contar con un buen proceso de selección y evaluación de idoneidad, para mejorar el desempeño.

Asimismo, aun cuando el llamado talento es indispensable para hacer las tareas que se requieren sino también la disposición y actitud del individuo para que se pueden llevar a cabos las encomiendas:

Ahora que vimos las diferentes combinaciones a la que puede inferir un individuo dentro de una organización, podemos preguntarnos cómo se puede lograr crear el talento dentro de esta.

En primer lugar, podemos encontrar este talento organizativo mediante la selección de profesionales con competencias de acuerdo a lo que la empresa requiera; en segundo lugar, generando un ambiente en el que los empleados puedan desarrollarse, esto implica el aporte y la continuidad dentro de la organización.

A continuación, analizaremos cuales son los tres planos en que podemos identificar las capacidades.



Cuadro de elaboración propia, obra citada.⁵

Algunos ejemplos

Conocimientos	Destrezas
Matemáticas aplicadas	Manejo de vehículos

⁵ Idem.p.38

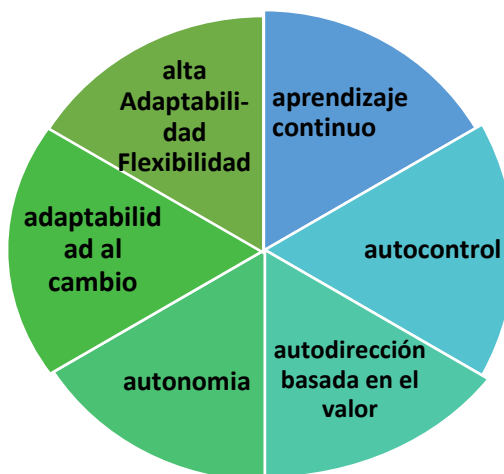
Estadística	Manejo de ordenadores(PC)
Contabilidad general	Escritura o manejo de textos
Costos	Comunicación oral(buena voz y dicción)
Normas de calidad (ISO)	Resistencia al cansancio
Normas contables requeridas en el país	Preparación de comidas
Software específicos	Reparación de objetos
Manejo de utilitarios	Trabajo con objetos pequeños
Idiomas	Resolución de problemas complejos
Conocimiento de mercados específicos	Buen trato con los animales
Economía macro	
Economía micro	
Mantenimiento preventivo	
Medicina asistencial	

Cuadro de elaboración propia, obra citada.⁶

A la hora de desarrollarnos en el campo laboral es muy fácil identificar y evaluar las destrezas y los conocimientos, sin embargo, es complicado poder desarrollarlos. Cuando establecemos el vínculo con nuestro trabajo, vemos las combinaciones que pueden resultar entre las destrezas y los conocimientos. Ahora bien, tomemos en cuenta que la unión de las destrezas y la personalidad del individuo las trataremos como *competencias*.

⁶ IdemPp.38-39

Figura 7



De acuerdo con el enfoque de Martha Alles, nos habla de la importancia de la motivación en el desarrollo del personal, así como la injerencia que puede tener este factor, además de los dos grandes grupos conocimientos y competencias.

Las empresas que cuentan con plantillas motivadas son también las que presentan mejores números en la cuenta de resultados. Las personas que tienen una alta motivación suelen rendir más en sus trabajos, aprovechan mejor el tiempo y alcanzan con mayor facilidad los objetivos marcados por la empresa. Esto supone un claro beneficio tanto para la empresa como para el propio empleado.”⁸

En los aspectos de la motivación, siempre se ha considerado que debe ser de arriba hacia abajo, los cuales son considerados como una necesidad, el respecto debemos mencionar que este factor no debe ser determinante para los procesos de

⁷ Esquema de elaboración personal con obra citada: p.39

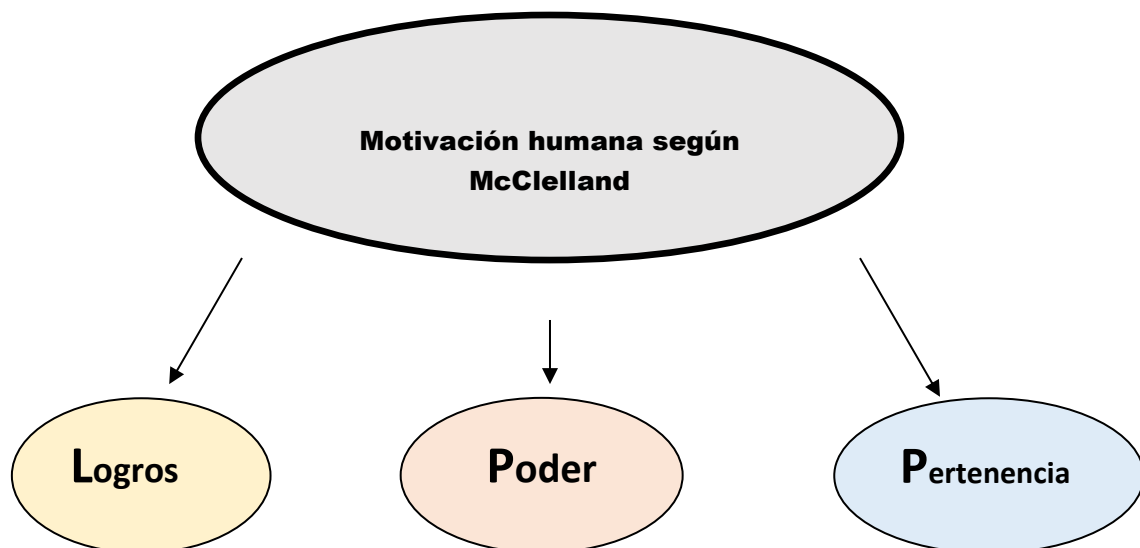
⁸ Pereira, Rosana. 10 Formas de motivar a sus empleados. Microsoft. 2011. <http://www.microsoft.com/business/es-es/Content/Paginas/article.aspx?cbcid=266> Visto 02/09/2014.

cambio, ya que es apropiado acompañarlo con técnicas y métodos administrativos orientados hacia la mejora del desempeño.

Ahora veremos tres sistemas de motivación humana, según David McClelland:

Logros como motivación
una mejor denominación de esta motivación hubiera sido la <i>eficiencia</i> , porque representa un interés recurrente por hacer algo mejor, implica un estándar de comparación interno o externo, y quizás es mejor concebido en términos de eficiencia o de un ratio <i>input/output</i> .
Poder como motivación
La necesidad de poder como clave en el pensamiento asociativo representa una preocupación recurrente que impacta sobre la gente y quizá también sobre las cosas. Los elevados niveles de " <i>n power</i> " están asociados con muchas actividades competitivas y asertivas, con un interés en obtener y preservar prestigio y reputación.
Pertenencia como motivación
Se sabe menos de esta motivación que sobre las dos anteriores, derivada de la necesidad de estar con otros, pero no hay certeza respecto de cuál es la causa natural del amor o el deseo de estar con otros por motivación.

Cuadro de elaboración personal, obra citada.⁹



c) Gestión del capital humano

⁹ Alles, Op. Cit. Pp. 42-44

Conocido también por sus siglas en inglés HCM- *Human Capital Management*, resulta ser el objeto de estudio de esta investigación, con lo analizado anteriormente podemos afirmar que esta variable puede detonar mejores modelos de desarrollo administrativo orientados a alcanzar estadios de desempeño que beneficien a los usuarios de los servicios públicos, más aún, con la utilización de la tecnología disponible, la automatización de procesos, simplificación, innovación y desregulación se pueden iniciar los cambios.

Si el diseño y a aplicación de las diferentes metodologías son viables en una organización, el tema de la gestión del capital humano es el medio, para el logro de la transformación hacia una organización basada en la generación de conocimientos de cada miembro de esta, en particular en la forma de aplicación ya que, en un proceso de cambio, la instauración y aplicación son lo principal para mejorar el desempeño.

La posibilidad de aplicar las diferentes técnicas de la IA en las organizaciones públicas y con ello orientarlas hacia los resultados, es una realidad y en consecuencia será necesario reeducar a los diferentes usuarios para que se utilice en los procesos de atención y prestación de servicios, para ello toca al área de personal hacer énfasis en los diferentes proceso de ingreso, perfil de puestos, métodos de evaluación y permanencia del personal e incluso si fuera necesario proponer modificaciones a la normatividad para dar una orientación hacia mejores resultados y en ese sentido aplicar los cambios que resultan ser tan necesarios en el gobierno de México.

Beneficios de la Gestión del capital humano

- Tomar decisiones relacionadas con el personal rápidamente utilizando información en tiempo real.
- Optimizar el flujo de información.
- Mejorar la gestión de los procesos de cálculo de nómina y compensaciones.
- Garantizar que los procesos de recursos humanos estén optimizados y sean transparentes.
- Dar soporte a los empleados durante todo el ciclo de vida del empleado.
- Reducir costos de improductividad e incrementar el rendimiento y productividad de los empleados.

- Lograr una adecuada planificación y simulación de costos del personal.
- Contar con planes de carrera para aumentar la motivación de los empleados
- Asignar las personas correctas a las tareas adecuadas en el momento oportuno.
- Incrementar la retención de personal.

Cuadro de elaboración propia, fuente citada.¹⁰

Dentro de la gestión de capital humano, se debe hacer mención de los procesos de diseño de los perfiles de puestos por competencias, el ingreso, selección, capacitación y evaluación, ya que son las principales variables para considerar un mejor desempeño, sin embargo no deberán ser las únicas, pero si armonizadas.

Al respecto, la evaluación del desempeño puede tener diferentes enfoques:

Evaluación del desempeño
Evaluación del mérito
Evaluación de los empleados
Informes de progreso
Evaluación de eficiencia funcional
Otros

Cuadro de elaboración propia, obra citada¹¹

d) Gestión del conocimiento y desarrollo de competencias

Retomamos lo que hemos analizado, se trata del diseño de metodologías para la intervención de organizaciones y ser orientadas hacia mejores estadios de resultados, como también ya lo mencionamos, es necesario explorar e innovar con

¹⁰ Ibid.

¹¹ Idem. P.357

la Inteligencia Artificial, entendida como una herramienta que se puede usar para el cambio y mejora del desempeño, por un lado, institucional, así como también individual.

Las posibilidades deben resultar de los siguientes aspectos:

- a) Elaboración de un diagnóstico administrativo
- b) Realización de un inventario de servicios y trámites de la institución, para seleccionar aquellos que no estén orientados hacia el cumplimiento de las atribuciones de forma sustantiva.
- c) Aplicar la simplificación administrativa orientada hacia resultados, en donde se eliminen trámites y requisitos que obstaculizan mejores prácticas administrativas.
- d) Diseño de estrategias para la aplicación de los cambios, con la participación del personal involucrado.

Al respecto y de forma alícuota, consideramos necesario presentar el enfoque de gestión del conocimiento es también identificada como Knowledge Management; en español gestión del conocimiento o administración del conocimiento.

El capital humano se refiere al valor económico de las habilidades, conocimientos y experiencia de una persona, que se utiliza para producir bienes o servicios, en otras palabras, es una forma de medir cuánto vale económicamente lo que sabemos hacer y nuestras habilidades laborales, ahora, si consideramos que éste esquema lo vamos a utilizar en las estructuras administrativas del servicio público, debemos redimensionar la variable, esto significa concentrarse en el conjunto de conocimientos, experiencias y habilidades que utilizamos para trabajar y producir bienes o servicios.

Considerando que el objetivo es instaurar un paradigma administrativo y normativo que permita generar mayor productividad sobre todo en un contexto

donde, para el caso de México, se ha privilegiado la lealtad sobre la capacidad y si bien es cierto que las variables pueden estar de forma correcta, la capacidad del personal debe permitir que se tengan notables resultados incluso si es necesario cambiar la cultura administrativa del personal.

Para lograr un óptimo desempeño del capital humano, es importante invertir en la formación y herramientas adecuadas para el personal, lo que a su vez contribuye al bienestar y rendimiento laboral, lo cual se puede lograr con una sólida capacitación y desarrollo de todo el personal, con ello lograr la formación y consolidación de equipos de alto desempeño que si bien es complicado y en ocasiones difícil de obtener, es preciso anteponer el logro de los objetivos institucionales.

En resumen, el capital humano es un recurso intangible pero valioso que impulsa el crecimiento y la competitividad de las empresas y organizaciones, su importancia radica en que las habilidades y conocimientos de las personas son fundamentales para alcanzar un alto posicionamiento en el mercado y lograr el éxito institucional.

5. Fuentes de información

Alles, Martha Alicia, La Entrevista Laboral, Editorial Granica, Buenos Aires, 1999.

Aquino, Jorge y Arecco, Marcelo J., Recursos Humanos, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1996.

Chiavenato, Idalberto, Administración de Recursos Humanos, Quinta Edición, Editorial Mc Graw Hill, Colombia, 2000.

Díaz, C. y Arroyo, C. La Evaluación de Políticas Públicas: un Modelo para evaluar la implantación de una política de profesionalización. México, 2010. p.80.

Koontz, Harold - Weihrich, Heinz, Administración: Una Perspectiva Global, Editorial Mc Graw Hill, México, 1994.

- Maristany, Jaime, Administración de Recursos Humanos, Primera Edición, Editorial Prentice Hall, Buenos Aires, 2000.
- Morales Arrieta, Juan Antonio y Velandia Herrera Néstor Fernando, Salarios: Estrategia y Sistema Salarial o de Compensaciones, Editorial Mc Graw Hill, 1999.
- Morales y Gómez, Juan Miguel. Actualidad y prospectiva de la profesionalización de los servidores públicos municipales en el estado de México. Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2010
- Orueta, Lucas, Valuación de Tareas y Estructuras de Salarios, Editorial Limusa, México.
- Pascual, José Luis Gestión del capital humano en las organizaciones Alfaomega: Altaria Editorial 2014 Libro electrónico.
- Robbins, Stephen, Comportamiento Organizacional, Editorial Prentice Hall, México, 1996.
- Werther, William B. Jr | Davis, Keith [coautor] | Guzmán Brito, Martha Patricia [adaptación y revisión técnica.] Administración de recursos humanos: gestión del capital humano. México: Mc Graw - Hill 2014.
- Werther, William B. y Keith, Davis, Administración de Personal y Recursos Humanos, Editorial Mc Graw-Hill, México, 1995.
- Solow, R. M. (1957). Technical change and the aggregate production function. The review of Economics and Statistics, XXXIX (3), 312-320.
- Denison, E. F. (1962). The Sources of Economic Growth in the United States and the Alternatives before Us. New York: Committee for Economic Development.

Cartelización de partidos políticos y gobiernos de coalición en el Estado de México

María del Pilar Silva Rivera¹

1. Introducción

Los partidos políticos como instituciones dentro del Estado se remontan desde mediados del siglo XIX y si bien al inicio tuvieron un sentido peyorativo, con el paso del tiempo se convirtieron en el medio institucionalizado de acceso al poder. "El nacimiento de los partidos políticos se inscribiría en un proceso histórico de desarrollo político" (Hernández, 2012: 71) que permitía el cumplimiento de al menos cuatro funciones: explicitación del conflicto social, racionalización del conflicto social, participación en su solución y solución del conflicto social, además de que resultaron insustituibles como articuladores de la vida política organizada, instrumentos de gobierno y de vinculación entre la clase política y la sociedad. De tal forma que en pleno siglo XXI no se han encontrado instituciones que los sustituyan y han demostrado habilidad para adecuarse a las condiciones políticas y sociales.

En este sentido, se plantea como pregunta de investigación: ¿La cartelización de los partidos políticos han propiciado gobiernos de coalición en el Estado de México que abone hacia la gobernanza?, con el objetivo de analizar la influencia de la cartelización de los partidos políticos en la formación de gobiernos de coalición que permitan conocer su impacto en la gobernanza mexiquense. El capítulo se compone de cuatro apartados, en el primero de ellos se abordan los aspectos teóricos de los partidos políticos, enfatizando la evolución de los partidos hacia el partido

¹ Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por el Colegio de Morelos. Maestra en Ciencias Políticas y Sociales por el CIDHEM. Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México. Cuenta con Posdoctorado Gestión Pública y Gobernanza Avanzada, otorgado por la IAPAS. Es Candidata a Investigadora Nacional. Sus líneas de investigación son: Democratización, Partidos políticos, Procesos electorales, Sistema político y Coalición dominante.

cártel; el segundo, es el partido cartel en el Estado de México, mientras que en el tercero se abordan los gobiernos de coalición en el Estado de México y finalmente, el impacto de la cartelización y los gobiernos de coalición en la gobernanza mexiquense.

2. Evolución de los partidos políticos: el partido cártel

Dentro de la Ciencia Política se atribuye la transformación de los partidos políticos a dos factores: evolutivos y ambientales, los primeros son los cambios del partido a través de sus propias variables, legado histórico y características internas (factores endógenos), y los segundos lo hacen en el entorno en el que operan los partidos para determinar qué factores impulsan el cambio (factores exógenos). Harmel (1995 citado en Sánchez, 2012: 137) afirma que los cambios se deben generalmente a la derrota electoral, aunque también pueden darse por cambios en el liderazgo o bien de la facción dominante, como ejemplo de factores endógenos.

En esta lógica, una de las primeras tipologías es el partido de masas, que posteriormente evoluciona al partido atrapalotodo (catch all) y a partir de la década de los setenta comienza a ser centro de debate una nueva tipología, el partido cártel. Las características de cada uno de estos se abordan de manera somera en este apartado.

El partido de masas se remonta a 1880-1960, caracterizado por contar con una organización estable, jerarquizada, un programa ideológico definido, una amplia base militante, una fuerte disciplina interna, una coalición dominante que dirige el partido, actividades permanentes a nivel local y una financiación de cuotas y donaciones (Sánchez, 2012: 134), además de contar con organizaciones externas vinculadas al partido que van incluso a generarse antes del nacimiento del propio partido y que actúan como instrumentos de integración social, cuando este tipo de partidos “llegaron al poder, cuando se hicieron evidentes también para los líderes las ventajas (o incluso la necesidad) de liberarse de la excesiva dependencia de sus

organizaciones externas vinculadas al partido, al igual se hizo evidente la importancia de servir a intereses más allá de los de sus classes gardées” (Katz y Mair, 2018: 243), posibilitando la aparición del partido atrapalotodo (catch all).

El partido atrapalotodo (catch all) tiene su origen en los años cuarenta y se caracteriza por ser un partido electoralista que está abierto a todos y por lo tanto, tiene una disminución del bagaje ideológico, tiene programas concretos y pragmáticos, en donde disminuye la influencia de los afiliados individuales, su financiamiento se establece a partir de fondos públicos, grupos de presión y en menor medida de afiliados, juegan un papel central los profesionales, estas características disminuyeron el vínculo que se establece entre la sociedad civil y el propio partido, impulsando la cercanía entre estos últimos y propicia el origen del partido cártel.

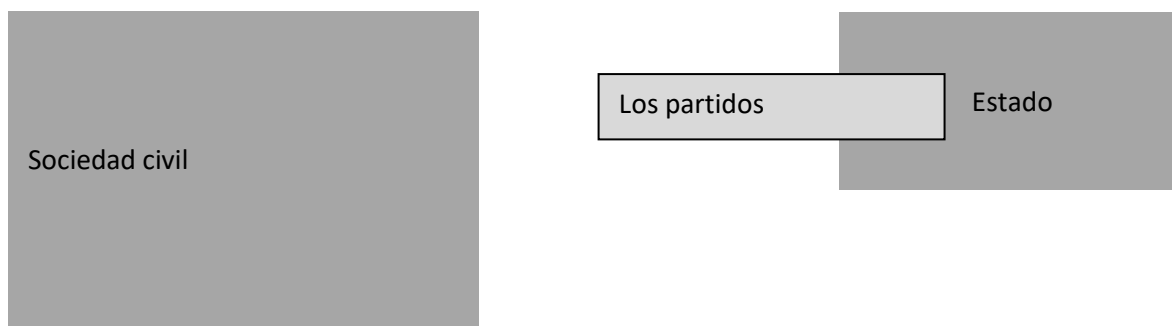
A partir de la década de los setenta se identifica por Katz y Mair (2004) una nueva propuesta de tipología de partido político que permitiera entender el cambio en la relación que se establece entre la sociedad, partidos y el Estado, así este partido se caracteriza por ser una nueva forma de organización y comportamiento de los partidos políticos, se han convertido en instituciones pragmáticas que compiten por los recursos del Estado a través de maximizar los beneficios electorales a pesar de la limitación de la competencia, provocando la restricción de las opciones de los votantes, también al priorizar la profesionalización de la política la toma de decisiones se establece en una elite, situación que provoca el alejamiento de la militancia de base, este tipo de partido también debilita la representación de los ciudadanos.

Un aspecto que diferencia a los partidos cártel es la “interpenetración entre los partidos y el Estado, facilitada por el financiamiento público” (Martínez, 2016), esto propicia que los partidos dejen de ser los espacios entre la sociedad civil y el Estado para convertirse en agencias semi-estatales (Katz y Mair, 2018; Martínez 2016

y Sánchez, 2012), en donde incluso se ha “desvanecido la frontera entre el gobierno y la oposición” (Martínez, 2016) haciendo más compleja la distinción entre uno y otro, además de que los partidos políticos han tenido la oportunidad de ser gobierno, esto también incide en el proceso electoral, dado que se complica diferenciarlos, de alguna forma los “partidos, implícita o estratégicamente, acordaran no poner en ellas demasiado en juego y no arriesgarse a excesivas pérdidas de financiamiento” (Martínez, 2016).

Visualmente, el partido cártel desde la perspectiva de Katz y Mair (2018) se aprecia en la imagen 1, en donde el alejamiento de la sociedad civil es evidente, contrario a una cada vez mayor compenetración con el Estado.

Imagen 1. Partidos. Sociedad Civil y Estado: El tipo de partido cártel



Fuente: Katz y Mair (2018: 243)

Ese alejamiento de la sociedad también obedece a que no se necesita de las aportaciones económicas de sus miembros para mantenerse, dado que dependen en gran parte de lo asignado por el Estado. Katz y Mair (2004) reconocen que el partido cartel es un tipo ideal condicionado por una tradición de pactismo, amplio financiamiento estatal, gobiernos de coalición y gabinete. La relación que se establece con los otros partidos políticos le otorga otra de sus características dado que “actúa de manera concertada con los otros partidos del sistema, formando un cártel. Este tipo de partido está controlado por los cargos y dirigentes y orientado a la supervivencia de los mismos (Sánchez, 2012: 83), así pueden llegar a formar coaliciones de gobierno de todos los partidos importantes y se amplían cuando

tienen la perspectiva de consolidar su gobierno, al generar un sentido de protección entre todos ellos que limita una auténtica competitividad pero que funciona para que la ciudadanía pueda “elegir al grupo que gestiona las políticas” (Sánchez, 2012: 86). Manteniéndose como partidos cártel, aseguran su permanencia en el sistema de partidos.

3. El partido cártel en el Estado de México

El Estado de México, es de las entidades federativas con un territorio relativamente pequeño, posee el 1.1% del territorio nacional, pero dadas las condiciones de cercanía a la capital mexicana, concentra a 16'992,418 habitantes, convirtiéndose en el estado con mayor población al tener el 13.5% del total poblacional. Este aspecto influye políticamente, porque la lista nominal con corte al 31 de marzo de 2025 asciende a 13'203,771 ciudadanos de un total de 100,537,828 a nivel nacional, es decir, los mexiquenses con posibilidad de votar son el 13.13%, otro aspecto interesante es la cuestión económica, dado que es la segunda entidad federativa que más contribuye al PIB nacional, después de la Ciudad de México.

El Estado de México fue hasta el año 2023 uno de los últimos bastiones del Partido Revolucionario Institucional (PRI), un espacio geográfico en donde se resguardaron los priístas y se fortalecieron al interior después de la derrota del año 2000 a nivel federal, tanto así que el candidato del 2012 sale de las filas priístas mexiquenses: Enrique Peña Nieto, heredero de una larga tradición política. En la entidad el PRI mantuvo el control a nivel gubernatura hasta 2023, a diferencia de una dinámica político-electoral a nivel municipal. En los 125 municipios que lo componen se aprecia una vida política muy activa, la alternancia es un elemento importante en los municipios mexiquenses, posibilitando que diferentes partidos políticos tengan posibilidad de ganar. La alternancia es una situación común en los municipios mexiquenses, a excepción de Villa Victoria, que hasta el 2024 no ha

presentado un proceso de alternancia, siendo el único municipio que retiene el Revolucionario Institucional.

En los Distritos electorales locales, sucede algo similar, se mantienen un dinamismo político-electoral particular. Desde el año 2017 que se renovó la gubernatura se apreció un crecimiento importante por parte de la oposición, representada por un partido político emergente, el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) que comenzó a desplazar a los partidos políticos tradicionales como el Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido de la Revolución Democrática (PRD). MORENA encontró en el Partido del Trabajo (PT), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), y el Partido Nueva Alianza (PANAL), a unos aliados, los dos últimos antiguas comparsas del PRI.

Todos los partidos políticos antes mencionados, más Movimiento Ciudadano (MC) han tenido la posibilidad de ser gobierno a nivel municipal y también de contar con representación en el Congreso local. A lo largo de estos seis años cuatro partidos políticos han sido efímeros: Partido Encuentro Social (PES), Vía Radical (VR), Redes Sociales Progresistas (RSP) y Fuerza por México (FM), dado que no logran mantener el registro a nivel estatal.

Las Diputaciones se convierten en un cargo clave no sólo porque representan a la Ciudadanía mexiquense, sino porqué son el referente para la asignación de financiamiento. En la tabla 1 se visualizan los partidos políticos, coaliciones o candidaturas comunes que han resultado ganadores en cada uno de los 45 Distritos Electorales Locales que componen a la entidad.

Tabla 1. Partidos, Coaliciones o Candidatura Común Ganadores, Estado de México (2018-2024)

No.	Distrito	Años electorales		
		2018	2021	2024
1	Chalco de Díaz Covarrubias	PT-MORENA-ES	PT-MORENA-NAEM	MORENA
2	Toluca de Lerdo	PT-MORENA-ES	PAN-PRI-PRD	PVEM-PT-MORENA

3	Chimalhuacán	PT-MORENA-ES	PT-MORENA-NAEM	PVEM-PT-MORENA
4	Lerma de Villada	PT-MORENA-ES	PRI	PVEM-PT-MORENA
5	Chicoloapan de Juárez	PT-MORENA-ES	PT-MORENA-NAEM	PVEM-PT-MORENA
6	Ecatepec de Morelos	PT-MORENA-ES	PT-MORENA-NAEM	MORENA
7	Tenancingo de Degollado	PT-MORENA-ES	PAN-PRI-PRD	MORENA-PT-PVEM
8	Ecatepec de Morelos	PT-MORENA-ES	PT-MORENA-NAEM	PVEM-PT-MORENA
9	Tejupilco de Hidalgo	PT-MORENA-ES	PAN-PRI-PRD	PVEM-PT-MORENA
10	Valle de Bravo	PRI	PAN-PRI-PRD	PVEM-PT-MORENA
11	Tultitlán de Mariano Escobedo	PT-MORENA-ES	PT-MORENA-NAEM	PVEM-PT-MORENA
12	Teoloyucan	PT-MORENA-ES	PT-MORENA-NAEM-CC	MORENA-PT-PVEM
13	Atlacomulco de Fabela	PT-MORENA-ES	PAN-PRI-PRD	MORENA-PT-PVEM
14	Jilotepec de Andrés Molina Enríquez	PT-MORENA-ES	PAN-PRI-PRD	MORENA-PT-PVEM
15	Ixtlahuaca de Rayón	PT-MORENA-ES	PAN-PRI-PRD	MORENA-PT-PVEM
16	Ciudad Adolfo López Mateos	PT-MORENA-ES	PAN-PRI-PRD	PAN-PRI-PRD-NAEM
17	Huixquilucan de Degollado	PAN-PRD-C	PAN	PAN-PRI-PRD-NAEM
18	Tlalnepantla de Baz	PT-MORENA-ES	PAN-PRI-PRD	PAN-PRI-PRD-NAEM
19	Santa María Tultepec	PT-MORENA-ES	PT-MORENA-NAEM	PVEM-PT-MORENA
20	Zumpango de Ocampo	PT-MORENA-ES	PT-MORENA-NAEM-CC	MORENA-PT-PVEM
21	Ecatepec de Morelos	PT-MORENA-ES	PT-MORENA-NAEM	PVEM-PT-MORENA
22	Ecatepec de Morelos	PT-MORENA-ES	PT-MORENA-NAEM	PVEM-PT-MORENA
23	Texcoco de Mora	PT-MORENA-ES	PT-MORENA-NAEM	PVEM-PT-MORENA
24	CD. Nezahualcóyotl	PT-MORENA-ES	PT-MORENA-NAEM	PVEM-PT-MORENA
25	CD. Nezahualcóyotl	PT-MORENA-ES	PT-MORENA-NAEM	MORENA
26	Cuautitlán Izcalli	PT-MORENA-ES	PAN-PRI-PRD	PVEM-PT-MORENA
27	Valle de Chalco Solidaridad	PT-MORENA-ES	PT-MORENA-NAEM	MORENA
28	Amecameca de Juárez	PT-MORENA-ES	PT-MORENA-NAEM	MORENA-PT-PVEM
29	Naucalpan de Juárez	PAN-PRD-C	PAN-PRI-PRD	PVEM-PT-MORENA
30	Naucalpan de Juárez	PT-MORENA-ES	PAN-PRI-PRD	PVEM-PT-MORENA
31	Los Reyes Acaquilpan	PT-MORENA-ES	PAN-PRI-PRD	PVEM-PT-MORENA
32	Naucalpan de Juárez	PT-MORENA-ES	PAN-PRI-PRD	PAN-PRI-PRD-NAEM
33	Tecámac de Felipe Villanueva	PT-MORENA-ES	PAN-PRI-PRD	PVEM-PT-MORENA
34	Toluca de Lerdo	PT-MORENA-ES	PAN-PRI-PRD	PVEM-PT-MORENA
35	Metepec	PT-MORENA-ES	PAN-PRI-PRD	PAN-PRI-PRD-NAEM
36	San Miguel Zinacantepec	PT-MORENA-ES	PAN-PRI-PRD	MORENA-PT-PVEM
37	Tlalnepantla de Baz	PT-MORENA-ES	PT-MORENA-NAEM	PVEM-PT-MORENA
38	Coacalco de Berriozábal	MORENA	PAN-PRI-PRD	PVEM-PT-MORENA
39	Acolman de Nezahualcóyotl	PT-MORENA-ES	PT-MORENA-NAEM	PVEM-PT-MORENA
40	Ixtapaluca	PT-MORENA-ES	PT-MORENA-NAEM	PVEM-PT-MORENA
41	CD. Nezahualcóyotl	PT-MORENA-ES	PT-MORENA-NAEM	PVEM-PT-MORENA
42	Ecatepec de Morelos	PT-MORENA-ES	PT-MORENA-NAEM	PVEM-PT-MORENA
43	Cuautitlán Izcalli	PT-MORENA-ES	PAN-PRI-PRD	PVEM-PT-MORENA

44	Nicolas Romero	PT-MORENA-ES	PT-MORENA-NAEM	PVEM-PT-MORENA
45	Almoloya de Juárez	PT-MORENA-ES	PRI	PVEM-PT-MORENA

Fuente: Elaboración propia con información de IEEM (2022)

Los años en análisis son importantes para MORENA y sus aliados, dado que se aprecia un crecimiento y consolidación en al menos el 48% de los Distritos, ya que desde que los gana en el 2018 los mantiene. En el 2018 ganan 42 Distritos, para el 2021 se disminuye su triunfo al lograr únicamente 22, pero en el 2024 se recupera al alcanzar el triunfo en 40 de los 45 Distritos que conforman la entidad.

Los partidos políticos buscan el triunfo no sólo para representar a la ciudadanía sino para poder aumentar su porcentaje electoral que les permita acceder a mayor financiamiento público, una estrategia que han encontrado es a través de las coaliciones electorales, en donde se garantiza el umbral.

El financiamiento otorgado a los partidos políticos en el Estado de México se aprecia en las tablas 2 y 3, que comprenden el sexenio en estudio, el año 2018 es un año electoral importante dado que es una elección concurrente, es decir, se renuevan cargos a nivel federal como presidente de la República, Cámara de Diputados y de Senadores, mientras que a nivel local se renuevan los Ayuntamientos y la Cámara de Diputados.

En la tabla 2 se presenta el financiamiento a los partidos políticos con monto total y porcentaje, destacando la permanencia de ocho partidos políticos, los mismos que han tenido la oportunidad de ser gobierno en algunos municipios de la entidad o bien de tener representación en el Congreso local, además se aprecia un cambio importante a partir del año 2019, el PRI deja de ser el partido con el mayor porcentaje de financiamiento electoral, dando paso a Morena como la opción política que concentra el mayor porcentaje de financiamiento electoral, identificado en la tabla con color verde, mientras que el segundo lugar se visualiza con color naranja.

Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro

Tabla 2. Presupuesto en monto total y porcentaje destinado a los partidos políticos en el Estado de México (2018-2024), miles de pesos														
Partido político	2018		2019		2020		2021		2022		2023		2024	
	Monto	Porcentaj e	Monto	Porcentaj e	Monto	Porcentaj e	Monto	Porcentaj e	Monto	Porcentaj e	Monto	Porcentaj e	Monto	Porcentaj e
PAN	\$127,731,110.29	15.81	\$99,273,954.18	14.73	\$102,707,427.31	14.73	\$131,222,561.23	13.79	\$111,568,922.45	13.87	\$178,522,272.33	13.84	\$167,040,592.63	13.83
PRI	\$218,771,102.44	27.08	\$135,224,487.84	20.06	\$139,901,340.40	20.06	\$178,742,790.92	18.78	\$194,355,334.83	24.16	\$310,989,433.71	24.11	\$290,988,113.86	24.09
PRD	\$111,390,585.04	13.79	\$60,121,913.88	8.92	\$62,201,280.80	8.92	\$79,470,507.56	8.35	\$53,317,187.21	6.63	\$85,313,232.44	6.61	\$79,826,302.46	6.61
PT	\$46,060,875.07	5.70	\$43,369,315.91	6.43	\$44,869,280.14	6.43	\$57,326,544.10	6.02	\$52,274,910.74	6.50	\$83,645,478.02	6.49	\$78,265,809.85	6.48
PVEM	\$45,816,754.58	5.67	\$48,741,125.54	7.23	\$50,426,878.33	7.23	\$64,427,123.74	6.77	\$62,888,496.60	7.82	\$100,628,356.61	7.80	\$94,156,432.72	7.80
MC	\$52,220,031.84	6.46	\$13,479,543.83	2.00	\$13,945,745.19	2.00	\$18,979,581.55	1.99	\$62,745,818.81	7.80	\$100,400,056.81	7.78	\$93,942,816.04	7.78
NA	\$46,977,649.55	5.81	\$41,817,568.19	6.20	\$43,263,863.93	6.20	\$55,275,408.82	5.81	\$51,198,878.57	6.37	\$81,923,710.85	6.35	\$76,654,778.32	6.35
MORENA	\$86,619,211.22	10.72	\$231,949,282.36	34.42	\$239,971,443.22	34.42	\$306,595,815.17	32.21	\$215,947,639.94	26.85	\$345,539,443.59	26.79	\$323,316,036.04	26.77
ES	\$53,754,935.39	6.65					\$18,979,581.55	1.99				0.00		0.00
VR	\$16,109,025.62	1.99						0.00				0.00		0.00
RSP		0.00					\$18,979,581.55	1.99				0.00		0.00
FM		0.00					\$18,979,581.55	1.99				0.00		0.00
Candidatos independientes a Diputados	\$1,209,993.73	0.15					\$1,425,609.17	0.15				0.00	\$1,809,002.54	0.15
Candidatos Independiente s a miembros de Ayuntamiento	\$1,209,993.73	0.15					\$1,425,609.17	0.15				0.00	\$1,809,002.54	0.15
Candidaturas Independiente s											\$2,801,034.91	0.22		0.00
Total	\$807,871,268.50		\$673,977,191.73		\$697,287,259.32		\$951,830,296.09		\$804,297,189.15		\$1,289,763,019.27		\$1,207,808,887.00	

Fuente: Elaboración propia con información de IEEM Transparencia (2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024)

La tabla 3 presenta en porcentajes hacia donde se dirige el financiamiento que se les otorga a los partidos mexiquenses, evidentemente la mayoría se concentra en sus actividades ordinarias sobre todo cuando no hay un proceso electoral, mientras que cuando buscan el voto el porcentaje destinado oscila entre el 22.79% al 32.83%, cabe señalar que las actividades específicas que pueden fortalecer la relación con la base del partido al fomentar la ideología partidista, la cultura cívica e incentivar la participación ciudadana oscilan entre el 1.96% a 2.91% como máximo, sumado a la permanencia de los partidos políticos dentro del sistema de partidos mexiquense.

Tabla 3. Destino del financiamiento electoral de los partidos políticos mexiquenses (2018-2024)

Año	Ordinario	Obtención del voto	Específicas	Total
2018	74.96	22.79	2.25	100
2019	97.09		2.91	100
2020	97.1		2.9	100
2021	74.96	22.79	2.25	100
2022	97.09		2.91	100
2023	65.22	32.83	1.96	100
2024	75.0	22.8	2.2	100

Fuente: Elaboración propia con información de IEEM Transparencia (2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024)

Desde la teoría del partido cártel se puede apreciar que al considerar el financiamiento como una de las variables que lo definen, en el Estado de México se aprecia la existencia de este tipo de partidos, aunado a la situación de los gobiernos de coalición que se analizan en el siguiente apartado.

4. Gobiernos de coalición en el Estado de México

Las coaliciones son comunes en los procesos electorales, dado el pragmatismo partidista de mantenerse con vida en el sistema de partidos. Si bien la investigación inicia a partir del año 2018, es menester recuperar la candidatura común que se formó en el año 2017 para la renovación de la gubernatura mexiquense. El sistema de partidos se componía por 8 opciones, pero únicamente se postularon 4 candidatos, por Acción Nacional, Josefina Vázquez Mota; por el PRD, Juan Zepeda Hernández; por MORENA, Delfina Gómez Álvarez y a través de la candidatura común participaron el PRI, PVEM, PANAL y PES que postularon a Alfredo del Mazo Maza, político priísta. En el caso del PT, el candidato era Oscar González Yáñez, que terminó declinando a favor de la candidata de MORENA. Se aprecia una reducción de la competencia electoral, dado que en lugar de confrontarse en la arena electoral 8 opciones diferenciadas, se presentan 4, lo que reduce el riesgo electoral y abona a la estabilidad de los partidos políticos.

En el año 2023, que se renovó la gubernatura únicamente participaron 2 candidatas, la primera, Alejandra del Moral Vela postulada por “Va por el Estado de México” conformada por el PAN, PRI, PRD y Partido Nueva Alianza Estado de México, frente a la Candidatura Común “Juntos Hacemos Historia en el Estado de México” integrada por Morena, PT y PVEM, quienes postularon a Delfina Gómez Álvarez, nuevamente se reduce la competencia electoral, sólo que esta vez aún más y se presenta una situación ideológica que es contradictoria, dado que partidos como el PAN y el PRD se alían a pesar de que el primero es de derecha mientras que el segundo de izquierda, aunado al hecho de que ambos en algún momento de la historia política del país tuvieron que soportar el autoritarismo del PRI y resulta que para este proceso se convierten en aliados electorales, evidenciando que la formación de coaliciones electorales aumenta la posibilidad de mantenerse dentro del sistema de partidos y un posible triunfo garantizaría el reparto de cargos y beneficios institucionales que de manera independiente no pudieran lograr. En este

proceso electoral triunfa la Candidatura Común “Juntos Hacemos Historia en el Estado de México”, la primera alternancia en la gubernatura mexiquense.

Para la renovación de las Diputaciones locales la situación no difiere, dado que de los 45 Distritos de mayoría que existen en la entidad, en la mayoría de ellos se gana cuando se presentan alianzas electorales, tal y como se aprecia en la tabla 4. Una situación constante es el mantenimiento de las alianzas amplias entre partidos políticos ideológicamente distintos, como el PAN-PRI-PRD. Otra situación interesante es que partidos como el PVEM y el NAEM, cambian de partidos con los que se aliaron en el proceso de renovación de gobernador en el 2017, lo que evidencia el uso estratégico de las alianzas para maximizar recursos sin comprometer su permanencia en el sistema de partidos.

Tabla no. 4. Alianzas electorales para la renovación de la Cámara de Diputados en el Estado de México, 2018-2024

2018		2021		2024	
PT-MORENA-ES	41	PT-MORENA-NAEM	20	MORENA	4
MORENA	1	PT-MORENA-NAEM cc	2	PVEM-PT-MORENA	28
PRI	1	PRI	2	PAN-PRI-PRD-NAEM	5
PAN-PRD-C	2	PAN-PRI-PRD	20	MORENA-PT-PVEM	8
		PAN	1		

Fuente: Elaboración propia

El uso recurrente de las alianzas electorales evidencia la reducción de la competencia real, y también sugiere un acuerdo para compartir el poder y minimizar el riesgo electoral, en donde los partidos políticos priorizan la estabilidad

institucional y el acceso a los recursos por encima de las cuestiones ideológicas e incluso por encima de sus representados. Otro aspecto interesante es que se aprecia la concentración del poder en alianzas dominantes, evidentemente Morena y sus aliados repiten sus fórmulas exitosas de coalición e incluso incentivan que quienes estaban con la oposición se coaliguen con ellos como forma de asegurar el triunfo electoral y su estabilidad institucional.

Es interesante que a pesar de que en el 2017 triunfa el candidato priísta, durante su sexenio tuvo que enfrentar un gobierno dividido, dado que, en el 2018, Morena y sus aliados alcanzaron 52 curules que representaban el 69.3%, evidentemente el Ejecutivo tuvo que establecer un gobierno de coalición que abonara al mantenimiento de la estabilidad en la entidad.

Uno de los aspectos en los que se visualiza un gobierno de coalición es en la designación del gasto público, en las tablas 5 y 6 se aprecia el presupuesto de acuerdo con la clasificación administrativa.

Tabla no. 5. Total de gasto público por clasificación administrativa (2018-2024) en el Estado de México

	2018		2019		2020		2021		2022		2023		2024	
Clasificación administrativa	Total en millones de pesos	Porcentaje	Total en millones de pesos	Porcentaje	Total en millones de pesos	Porcentaje	Total en millones de pesos	Porcentaje	Total en millones de pesos	Porcentaje	Total en millones de pesos	Porcentaje	Total en millones de pesos	Porcentaje
	280706.2	100.0	291059.4	100.0	301,184.60	100.0	303,120.20	100.0	322,125.2	100.0	356,817.7	100.0	377,935.00	100.0
Poderes	5370.3	1.9	4942.5	1.7	5,570.70	1.8	7,101.70	2.3	7,159.9	2.2	7,531.7	2.1	7,927.20	2.1
Dependencias	108080.8	38.5	110681.7	38.0	114,152.50	37.9	111,547.90	36.8	117,853.8	36.6	127,232.2	35.7	134,187.20	35.5
Organismos autónomos	12856.1	4.6	12190.8	4.2	12,398.30	4.1	14,264.70	4.7	12,457.8	3.9	14,729.5	4.1	15,551.50	4.1
Organismos auxiliares	103033.5	36.7	106122.1	36.5	109,272.90	36.3	114,004.80	37.6	123,633.5	38.4	123,633.5	38.4	149,090.50	39.4
Gastos no programables	51365.6	18.3	57122.3	19.6	59,790.30	19.9	56,201.10	18.5	61,020.2	18.9	61,020.2	18.9	71,178.60	18.8

Fuente: Elaboración propia con información de Transparencia Fiscal (2024)

Uno de los primeros aspectos a comentar de la tabla no. 5 es el crecimiento sostenido en las asignaciones presupuestales en los organismos auxiliares, que van de 36.7% en 2018 a 39.4% en 2024, mientras que los poderes y dependencias mantienen porcentajes relativamente estables. El aumento puede interpretarse por la necesidad de consolidar instituciones estatales que además posibilitan el mantenimiento de cuadros políticos o bien la colocación de algunos otros.

Mientras que el mantenimiento del presupuesto en los poderes se entiende como el resultado de acuerdos entre las elites de los partidos políticos para no alterar el equilibrio en el reparto de los recursos, de esta forma se aseguran los beneficios para los participantes, abonando a la cartelización de los partidos políticos mexiquenses.

Tabla no. 6. Asignación del Presupuesto del Gasto Público, porcentajes más altos en el Estado de México

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Poder Judicial	66.2	69.5	70.7	76.8	77.5	73.8	72.8
Dependencias							
Secretaría de Educación	40.7	41.4	40.4	42	48.5	49.9	48.9
Secretaría de Seguridad	11.8	14.4	14.8	15.2	14.1	14.4	14.2
Secretaría de Finanzas	11.4	15.3	14.4	13.4	12.3	12.7	9
Organismos Autónomos							
Universidad Autónoma del Estado de México	43	46.7	44.9	39.5	45.6	41.1	39.9
Fiscalía General de Justicia	29.8	36.6	37.3	32.1	36.1	32.3	31.7
Instituto Electoral del Estado de México	21	9.5	10.1	21.2	11.1	18.5	20.4
Organismos Auxiliares							
Servicios Educativos Integrados al Estado de México	31.6	31.7	31.7	30.3	30.5	30	29.1
Instituto de Salud del Estado de México	25.4	24.6	24	23.5	25.9	22.2	20.9
Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios	24.1	23.4	23	25.7	23.7	27.4	29.1
Gastos no Programables							
Transferencias a Municipios	79	81.1	77.9	81.7	82	81.2	87.1
Participaciones	56.7	56.4	55.4	55.8	56.3	53.7	54
Deuda Pública	21	18.9	22.1	18.3	18.1	18.8	12.9

Costo Financiero de la Deuda	42.3	44.4		39.5			64.1
Amortizaciones netas			39.9				
Pago de Adefas					58.7	49.4	

Fuente: Elaboración propia con información de Transparencia Fiscal (2024)

En la tabla 6, destaca el incremento en las asignaciones al poder judicial, que crece de 66.2% en 2018 a 72.8% en 2024. Mientras que en los organismos autónomos ninguno de los tres que aparecen presentan un incremento constante, destaca la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, que parecía incrementaba el presupuesto, pero tuvo dos disminuciones considerables, la primera en el 2021 y la segunda en el 2023. La Universidad Autónoma del Estado de México con un incremento del 2018 al 2019 de 3.7% y posterior a ese año hay una disminución hasta 2021 con el 39.5%, que se incrementa 6.1% para el 2022 y disminuye hasta obtener el 39.9% en el 2024. El Instituto Electoral del Estado de México presenta picos de incremento en años electorales, evidentemente el mayor presupuesto asignado permite que el sistema electoral funcione y de esta forma se mantengan los partidos políticos, así estos aseguran un financiamiento estatal que los hace más dependientes del Estado y menos de su militancia, debilitando de alguna forma la representación directa de la sociedad.

Respecto a los organismos auxiliares, ninguno presenta un incremento sostenido, aunque resalta el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMyM) que entre el 2018 y 2024 incrementó su presupuesto en 5% con dos años de disminución, en 2020 y 2022. Tanto los Servicios Educativos Integrados al Estado de México como el Instituto de Salud del Estado de México concluyen con un presupuesto menor al recibido en 2018.

En gastos no programables, el mayor rubro es transferencias a municipios, aunque tiene una disminución en el 2020 y 2023 respecto a los años inmediatos anteriores pero al comparar del 2018 al 2024 se aprecia un incremento de 8.1%. El crecimiento puede atribuirse a que los partidos al formar parte del gobierno y controlar recursos públicos pueden distribuir beneficios presupuestales que les ayuden a fortalecer su poder en determinados territorios, así en un contexto de

gobiernos de coalición funciona como una estrategia para mantener cohesión partidaria y fortalecer la cartelización partidista.

5. Impacto de la cartelización y los gobiernos de coalición en la gobernanza mexiquense

Katz y Mair (2018), apuntan que el financiamiento otorgado a los partidos políticos por el Estado es uno de los elementos que los transforma en sus agencias al generar una dependencia y priorizar el acceso a los cargos públicos para no perder sus prerrogativas, ya que es a través de ellas que los partidos políticos cuentan con recursos para movilización y permanencia, en el sexenio estudiado en la entidad mexiquense se aprecian fluctuaciones a través de los años, pero una llama la atención, entre el año 2023 y 2024 existe una disminución, siendo los dos años electorales, en la primera se renueva ejecutivo local y en la segunda es concurrente, eso puede reflejar una especie de consenso entre los partidos y el Estado para que se modere el financiamiento pero sin amenazar la permanencia del partido ganador, en este caso: MORENA.

Si bien la entidad se ha caracterizado por tener una vida político-electoral muy dinámica en los municipios y Distritos locales no se ha permitido la permanencia de partidos políticos nuevos, se mantienen durante el sexenio ocho opciones políticas, lo que indica la capacidad a través del financiamiento de reforzar su posición y de limitar a la competencia, aspecto que abona a la teoría de cartelización, dado que el Estado garantiza la arena electoral, y los participantes. Los partidos cártel, al tener un financiamiento asegurado por el Estado, tienden a cooperar entre sí más que a competir abiertamente, en los gobiernos de coalición las alianzas electorales también funcionan como acuerdos de reparto de poder, sin contar con ideologías en común. Otro aspecto importante es que la oposición pierde fuerza por qué los partidos están integrados en el gobierno, ya sea a nivel municipal o en el Congreso local, esto también llega a afectar la rendición de cuentas y los partidos políticos pierden el vínculo con las

demandas sociales y responden más a lógicas burocráticas, presupuestarias o de elite.

Es de destacar el hecho, en esta lógica de cartelización del poco porcentaje que se destina a las actividades específicas de los partidos políticos, dado que un incremento en esto posibilitaría la cercanía o colaboración con la base del partido, pero en este caso no se aprecia como prioritaria, situación que abona a la cartelización porque promueve esa separación con la sociedad civil al restarle importancia a la cuestión ideológica y un desapego de las bases, que también se vuelven pragmáticas.

El gobierno de coalición entre partidos cartel contribuye a la gobernanza dado que garantizan estabilidad legislativa y presupuestal, lo cual es útil para el funcionamiento del aparato público, dado que aseguran estabilidad institucional y continuidad en el poder, pero lo hacen desde una lógica de cooperación entre elites partidistas más que desde una dinámica de competencia democrática o representación ciudadana. Así, las coaliciones aseguran el acceso a recursos presupuestales y posiciones de gobierno que se comparten, aunque tengan que minimizar o ignorar las demandas sociales, aun a costa de la generación de consolidar prácticas clientelares o patrimoniales. En estos gobiernos de coalición se fortalece una gobernanza centrada en la coordinación interna pero debilitada en su capacidad de representar, incluir y responder de manera activa a la sociedad mexicana.

6. Conclusiones

La cartelización de los partidos políticos en el Estado de México ha posibilitado que la ciudadanía elija al grupo que administra las políticas públicas, sin que ello implique un fortalecimiento de la representación ciudadana. Esta transformación, si bien ha debilitado los vínculos entre partidos y militancia, también ha contribuido a una gobernanza funcional caracterizada por acuerdos legislativos, presupuestales y continuidad institucional.

No obstante, esta lógica de partidos cártel ha erosionado la competencia política, disminuido la base militante y distanciado a los partidos de la sociedad civil. La prioridad por la supervivencia institucional, financiada con recursos públicos, ha incentivado la formación de coaliciones pragmáticas que, lejos de promover la pluralidad ideológica, tienden a preservar cuotas de poder sin generar contrapesos reales. Así, los partidos operan más como agencias semiestatales que como intermediarios entre sociedad y Estado. En este contexto, se vuelve indispensable repensar el modelo de financiamiento público y establecer mecanismos que obliguen a los partidos a mejorar su vínculo con la ciudadanía.

7. Referencias

- Cámara de Diputados (2023). "Ley General de Partidos Políticos" en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP.pdf>
- Cámara de Diputados (2024a). "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Cámara de Diputados (2024b). "Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales" en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>
- Gobierno del Estado de México (2024). "Constitución Políticas del Estado Libre y Soberano de México" en <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf>
- Hernández, J. (2012) "La delimitación del concepto de partido político. Las teorías sobre el origen y la evolución de los partidos" en Martínez M y Mella M. *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Madrid: Trotta.
- IEEM (2022). "Sistema de Consulta de la Estadística de los Procesos Electorales (SICEPE) 2000-2022" en <https://www.ieem.org.mx/organizacion/estadistico/indexesta.html>
- IEEM Transparencia (2018). "Cálculo previo del financiamiento público para 2018" en

<https://www.ieem.org.mx/transparencia2/pdf/fraccionX/pp/2018/Fpublico18.pdf>

IEEM Transparencia (2019). "Cálculo previo del financiamiento público para 2019" en

https://www.ieem.org.mx/transparencia2/pdf/fraccionX/pp/2019/Financiamiento_Publico_19.pdf

IEEM Transparencia (2020). "Cálculo previo del financiamiento público para 2020" en

https://www.ieem.org.mx/transparencia2/pdf/fraccionX/pp/2020/Financiamiento_Publico_20.pdf

IEEM Transparencia (2021). "Cálculo previo del financiamiento público para 2021" en

https://www.ieem.org.mx/transparencia2/pdf/fraccionX/pp/2021/Financiamiento_Publico_21.pdf

IEEM Transparencia (2022). "Cálculo previo del financiamiento público para 2022" en

https://www.ieem.org.mx/transparencia2/pdf/fraccionX/pp/2022/Financiamiento_Publico_22.pdf

IEEM Transparencia (2023). "Cálculo previo del financiamiento público para 2023" en

<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2023/enero/ene251/ene251c.pdf>

IEEM Transparencia (2024). "Cálculo previo del financiamiento público para 2024" en

<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2024/enero/ene292/ene292b.pdf>

Katz R. y Mair P. (2004). "El partido cártel. La transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos" en *Zona Abierta*, 108/109.

Katz R. y Mair P. (2018). *Democracia y cartelización de los partidos políticos*, Madrid: Catarata.

Martínez, V. (2016). "Partido Cártel. Una revisión crítica del concepto" en *Foro Internacional* 226, LVI, 4, p. 1053-1088.

Sánchez, G. (2012). “Los partidos políticos: organización y funcionamiento” en Martínez M y Mella M. *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Madrid: Trotta.

Sánchez, M. (2016). “Profesionalización y cartelización de los partidos políticos: el caso de México” en *Revista Iberoamericana de Ciencias*, vol. 3, no. 2.

Transparencia Fiscal (2024) “Presupuesto de Egresos del Estado de México” en https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/presupuesto_egresos2

Gestión y políticas públicas en materia de protección de los derechos humanos en la era digital en el México del siglo XXI

Ángela Olaya González Pérez¹

1. Introducción

En los albores del siglo XXI, las tecnologías de la información y la comunicación han transformado de manera vertiginosa los espacios en los que el Estado, la sociedad y la persona interactúan. México, inmerso en esta revolución digital, experimenta una expansión sostenida del acceso a internet, el uso intensivo de redes sociales y la digitalización paulatina de los servicios públicos. A primera vista, tales avances parecen potenciar la productividad, democratizar la información y abrir nuevas avenidas de inclusión económica. Sin embargo, bajo esa superficie optimista se despliega un entramado complejo de riesgos que afectan la dignidad, la intimidad, la seguridad y la participación cívica de la ciudadanía. La tensión entre los beneficios de la conectividad y las amenazas a los derechos fundamentales obliga a la gestión pública a diseñar políticas que protejan la esfera individual sin sofocar la innovación, regulen sin censurar y garanticen igualdad de oportunidades sin obstaculizar la competencia creativa que caracteriza a la economía del conocimiento.

El capítulo se inscribe precisamente en ese dilema. Propone una revisión crítica del andamiaje normativo e institucional mexicano, así como de sus resultados tangibles, para valorar si las garantías que el Estado proclama en el papel se traducen en salvaguardas efectivas en la práctica. El punto de partida consiste en un repaso conceptual de los derechos humanos y de las sucesivas generaciones que los especialistas han identificado —derechos civiles y políticos, económicos y sociales, culturales y de solidaridad— con el fin de ubicar los

¹ Licenciada en Derecho por la Universidad Iberoamericana Plantel León, con maestrías en Derecho Constitucional y Amparo, y en Derecho Penal. Posee un doctorado en Educación y un postdoctorado en Gobernanza por el IAPAS, donde es miembro desde 2025. Ha laborado como promotora de derechos humanos en la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guanajuato y como actuario en el Poder Judicial de León. Con amplia trayectoria docente, actualmente es abogada postulante, fundadora y presidenta de la mesa sindical AAPA-FAAPA en el CU Amecameca.

llamados “derechos digitales” en una genealogía que no es meramente tecnológica, sino histórica y ética. La digitalización no crea ex nihilo nuevas libertades o vulneraciones; más bien expone y amplifica conflictos tradicionales bajo formas inéditas, por ejemplo, la vigilancia masiva, la minería de datos, los discursos de odio en línea o las prácticas de desinformación coordinada que comprometen procesos electorales y, con ello, afectan el derecho del ciudadano a un voto informado.

El texto traza luego una cartografía normativa que parte de la Constitución mexicana, examina la Ley Federal de Protección de Datos Personales, la Ley de Transparencia, las disposiciones sobre neutralidad de la red y las reformas que, a escala internacional, la Unión Europea ha popularizado a través del Reglamento General de Protección de Datos. Se advierte que México, aun cuando ha suscrito compromisos globales, adolece de lagunas y contradicciones. Los órganos garantes, como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, disponen de facultades limitadas frente a gigantes tecnológicos transnacionales; por su parte, la policía cibernética carece de recursos y de un marco operativo claro para la persecución eficiente de delitos virtuales sin incurrir en violaciones a la libertad de expresión. El capítulo contrasta este panorama con experiencias comparadas de Francia, Argentina y España, donde la articulación entre regulación sectorial y agencias de competencia ha generado incentivos para que las empresas digitalicen sus procesos de manera segura y, al mismo tiempo, se sometan a auditorías externas sobre uso ético de algoritmos.

Más allá del diagnóstico jurídico, el capítulo examina la brecha entre norma y realidad mediante evidencia empírica. Encuestas nacionales indican que la mitad de los usuarios mexicanos ha sufrido algún tipo de acoso o fraude en línea; informes del Instituto Federal de Telecomunicaciones revelan que el 30 % de los hogares sigue sin conexión de banda ancha, mientras que la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información muestra que la pobreza digital se concentra en comunidades indígenas y zonas rurales.

Estos datos subrayan que garantizar derechos en la nube no es posible sin resolver desigualdades de infraestructura y alfabetización tecnológica sobre el terreno. De allí que el capítulo explore la relación bidireccional entre políticas de inclusión —programas de conectividad, escuelas con internet y capacitación ciudadana— y la efectividad de los mecanismos de protección de derechos: allí donde no hay acceso, hablar de privacidad o neutralidad de la red es un lujo retórico; donde el acceso existe, pero sin cultura digital, el ciudadano se convierte en blanco vulnerable.

Con estos insumos, el texto avanza hacia una valoración de la eficacia institucional. Se pregunta, por ejemplo, hasta qué punto la autoridad de protección de datos puede imponer sanciones disuasorias a gigantes tecnológicos cuyos ingresos superan con creces el presupuesto anual del propio organismo regulador, o qué tan preparados están los tribunales para resolver litigios que involucran inteligencia artificial, sesgos algorítmicos o derechos de autor sobre creaciones generadas por máquinas. Asimismo, se aborda la urgencia de dotar de rango constitucional a un catálogo de derechos digitales explícitos, de modo que los jueces dispongan de criterios firmes cuando deban ponderar libertad de expresión y protección contra discursos de odio, o transparencia algorítmica y secreto comercial. La propuesta no pretende erigir un muro regulatorio que asfixie el ingenio, sino delinear salvaguardas mínimas que permitan al ciudadano navegar la cuarta revolución industrial sin ceder su intimidad ni su autonomía de forma involuntaria.

El hilo conductor del capítulo es, en suma, la convicción de que el Estado mexicano debe transitar de la mera enunciación de principios a una política de derechos digitales articulada, transversal y prospectiva. Ello exige alinear legislación, instituciones y presupuesto con estándares internacionales, incorporar la participación de la sociedad civil en la elaboración de normativas y colocar a la persona —no a la tecnología— en el centro de la arquitectura regulatoria. Solo así la transformación digital podrá convertirse en un auténtico motor de bienestar, cohesión social y robustecimiento democrático en el México

del siglo XXI, en lugar de perpetuar o agravar las brechas que históricamente han marcado la vida nacional.

2. Naturaleza y carácter de los derechos humanos, una visión general

Hablar de derechos humanos es hacer alusión a un tema ampliamente debatido por múltiples filósofos, juristas y expertos en el tema, entre las principales teorías sobre la naturaleza de ellos podemos citar las siguientes:

- I. La teoría universalista que sostiene que los derechos humanos son universales y, por ende, deben destinarse para todos los seres humanos sin distinción alguna de raza, credo, color, origen étnico, etc.
- II. La teoría naturalista manifiesta que los derechos humanos le son inherentes e inseparables a cada ser humano, de modo que su existencia no depende de una norma positivizada.
- III. La teoría contractualista señala que los derechos humanos son resultado de un contrato social entre el Estado y los individuos.
- IV. La teoría constructivista sustenta que los derechos humanos no son más que construcciones sociales que evolucionan a través del paso del tiempo.

Ahora bien, los derechos humanos tienen características que los definen y distinguen, a saber: Son universales, inalienables, igualitarios, indivisibles e inherentes; se fundamentan en la dignidad humana, en la justicia, en la solidaridad y en la libertad.

La doctrina cita cuatro generaciones de derechos humanos, siendo la cuarta generación en la que transitamos, la era digital. Existen autores como Daniel Rueda Gómez o Juan Francisco Ortega Díaz de la Universidad de Los Andes, entre otros autores europeos y latinoamericanos, que hablan solo de tres generaciones. Para ellos, la presente era es la tercera generación.

Los desafíos que enfrentan los derechos humanos son diversos. A continuación, señalamos algunos:

- a) En cada cultura, a razón de múltiples factores tales como usos y costumbres, creencias religiosas, etc., se puede cuestionar sobre la universalidad de los derechos humanos.
- b) En otras culturas, hablar de derechos humanos y de su respeto por parte del Estado puede acarrear conflictos legales, de seguridad nacional e incluso extenderse al ámbito de la economía y del desarrollo integral de cada nación.
- c) Otro problema en extremo importante es implementar en cada Estado un esquema de protección eficiente y efectivo que responda a la protección completa de los derechos humanos. Es en este punto en donde se sitúa el presente análisis, el cual consiste en indagar, a la luz de los avances digitales globales, qué políticas públicas se implementan en México por parte del gobierno en esta área, a fin de preservar y otorgar una protección adecuada a los derechos humanos de sus habitantes.

3. Derechos humanos en riesgo en la era digital

Estudiosos del tema como Moisés Barrio Andrés y Antonio Enrique Pérez Luño, por citar algunos, han examinado los riesgos por los que transitamos todos en esta era digital, a saber, por ejemplo: las *fake news*, bulos cuyo objetivo es manipular a las masas, el uso de datos con el fin de suplantar la identidad de las personas y la confidencialidad de los datos sensibles de los usuarios. El examen de estos riesgos ha llevado a mejorar las medidas de codificación y anonimato para proteger los datos personales. También, se ha puesto de relieve la importancia del internet como herramienta educativa, así como la brecha existente en muchas poblaciones que carecen de acceso a esta tecnología. Además, se ha destacado la segregación que enfrentan las personas con discapacidades, el espionaje, el uso no autorizado de imágenes y videos de los usuarios, lo que ha intensificado la demanda de hacer efectivo el derecho al olvido en internet de manera plena y efectiva. El Consejo de Europa, por su parte, desde 1981, a través del Convenio 108, creó una normatividad que tiene como finalidad el respeto a la salvaguarda de los datos personales de los individuos, el

respeto a la vida privada, así como el respeto al tratamiento de los datos personales. En el año 2000 se crea la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, cuya nota fundamental, plasmada en su artículo 8, es la salvaguarda en el uso y protección de los datos personales como un derecho autónomo e independiente de los demás derechos humanos, cuestión sobresaliente, ya que hace énfasis en este vital derecho que debe ser protegido.

Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el 4 de julio de 2018 adoptó una resolución sobre los derechos humanos en internet. Este documento, acorde a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, reconoce el derecho del individuo a la libre expresión y a la manifestación de sus ideas, partiendo de la base de que todo ser humano tiene derecho a la información y también a la no censura.

Cabe destacar que, a nivel mundial, existen dos modelos de regulación de datos personales: el americano y el europeo. Es importante destacar el modelo europeo sobre el americano, ya que, a diferencia de este, propone la transferencia internacional de datos, siempre que el país receptor cuente con la protección que este modelo plantea. Además, busca incorporar procesos ágiles, sencillos y rápidos para salvaguardar la protección de datos personales y, algo muy importante, propone la creación de una autoridad autónoma e independiente que se encargue de controlar y vigilar toda actividad en el procesamiento de datos. Debido a su nivel de desarrollo, este modelo es considerado universal en el tratamiento de datos personales y es tomado como referencia por muchos países que buscan legislar sobre este tema.

En Latinoamérica, el caso de Argentina es relevante, ya que este país otorga y reconoce la protección de datos personales tanto para personas físicas como para personas morales. Otro caso relevante es el Memorándum de Montevideo, del 3 de diciembre del 2009, cuyo objetivo fundamental es la protección de los datos personales de niños y adolescentes. En este documento se incluyen recomendaciones para el gobierno, jueces, legisladores y el público

en general sobre cómo proteger y cuidar los datos personales que se publican en las redes sociales de este sector poblacional. Todo ello se debe a los diversos usos negativos que se les han dado a estas plataformas, que son especialmente populares entre este grupo etario. Esto ha llegado a consecuencias graves, como muertes, *bullying*, depresión y otros problemas.

Con todo, los estudiosos en la materia concluyen que sigue siendo este un campo en el cual falta mucho por legislar. Nuestra privacidad sigue siendo vulnerada diariamente debido al uso que se hace de nuestros datos personales, estilos de vida y preferencias. Esto se debe en gran medida a que los propios individuos alimentan constantemente el flujo de información en sus redes sociales sin reflexionar sobre las consecuencias, y sin considerar la amplitud y la inmediatez global de este flujo de información.

a) Alcances y limitaciones de las políticas públicas en materia de protección a los derechos humanos en otros países

Bajo el esquema de protección contra actos terroristas en España, se adoptó la Directiva 2006/24/CE y se expidió la Ley 25/2007. En esta se ordena a los prestadores de servicios de telefonía e internet guardar las conversaciones, mensajes de texto y correos electrónicos durante un periodo de entre 6 y 24 meses. El gobierno español aduce que gracias a ello se logró la captura de terroristas antes de cometer actos de esa índole contra los ciudadanos. Sin embargo, la propuesta no fue aceptada ni tuvo mayor punto de discusión en Suecia, Alemania ni en los Países Bajos, donde se consideró esa normatividad como inconstitucional.

La ONU creó una resolución sobre la promoción, protección y disfrute de los derechos humanos en Internet el 27 de junio de 2016. Por su parte, la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) lucha día a día por crear legislaciones que protejan los derechos humanos a la luz del uso creciente de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

En este sentido, México es miembro de ambas organizaciones y, por lo tanto, ha adoptado la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como la Guía para la protección de la privacidad y la transferencia de datos personales (Directrices de 1980). Por otro lado, la Unión Europea (UE) se enfoca en estudiar y proponer normas que regulen los problemas derivados del uso de datos personales. En contraste, Latinoamérica no ha legislado tanto sobre este tema.

En Europa, Francia es un ejemplo destacado de avance legislativo en materia de protección de datos personales:

Caso aparte es Francia, país que, con la Ley 216/1321 del 7 de octubre de 2016, supera del todo las legislaciones existentes sobre esta materia e introduce un extenso catálogo de protección, a saber: a) derecho de acceso a datos públicos y de interés general, b) derecho de acceso seguro para investigadores y estadísticas públicas, c) derecho de acceso libre a los resultados de la investigación pública, d) derecho a la neutralidad de la red, e) derecho a la portabilidad, f) derecho a la información legal, g) derecho a la protección de datos personales, h) penalización de la revancha pornográfica que se produce cuando se publica contra alguien imágenes eróticas o pornográficas, i) derecho a la muerte digital decidiendo el destino de la información personal on line ante servicios de internet y terceros de confianza, j) derecho al mantenimiento de la conexión a internet de las personas económicamente más desfavorecidas en caso de mora o impago, k) garantía de accesibilidad digital de las administraciones públicas. (Rallo Lombarte, 2020)

b) México y las políticas públicas adoptadas para protección de derechos humanos en la era digital

Según el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI):

La protección de datos personales es un derecho humano reconocido en el artículo 16, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que toda persona tiene derecho a la protección de datos personales, al acceso, cancelación y rectificación de datos, así como a manifestar su oposición. (INAI, 2024)

En este sentido, existen dos ordenamientos básicos para proteger datos personales: En el ámbito privado, se encuentra la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (LFPDPPP), mientras que para

el sector público se aplica la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (LGPDPESO), publicada el 26 de enero de 2017. Desde su entrada en vigor, cada sector tiene la libertad de establecer las bases y reglas para el tratamiento de la información personal, incluso los estados del territorio nacional, siempre y cuando se ajusten a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y a las leyes federales y tratados existentes en la materia. Ambas leyes se regulan bajo los siguientes principios:

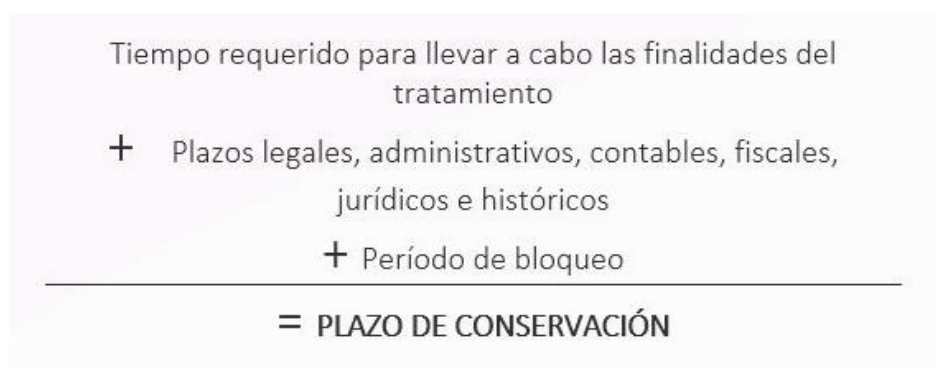
1. Licitud. Implica que los responsables de ofrecer estos servicios deben tratar los datos de forma responsable y con apego a la LFPDPPP y a la LGPDPEO, junto con las leyes internacionales de las que México sea parte.
2. Consentimiento. El consentimiento debe estar ligado a las finalidades concretas del tratamiento y debe darse a conocer en el aviso de privacidad a fin de que el que ocupa el servicio pueda emitir su consentimiento tácito o expreso. Además, para que el consentimiento sea válido, debe ser libre, informado, específico e inequívoco.
3. Información. Se obliga a los prestadores de servicios a que, a través de un aviso de privacidad, informen al usuario sobre el tratamiento que se le dará a su información personal. Dicho aviso debe ser un mecanismo práctico y eficiente de información que cumpla con las siguientes características: contener el domicilio e identidad del responsable del tratamiento de los datos personales; especificar los datos personales que serán sometidos a tratamiento, para identificar aquellos que son sensibles; mencionar cuál es la finalidad del tratamiento; describir los mecanismos para que el titular manifieste su negativa al uso de aquellos datos que no formen parte de la relación jurídica entre el prestador del servicio y el titular de los derechos; el prestador debe informar cuáles de los datos personales se someterán a transferencia, ya sea con un tercero, al mismo titular o al encargado, señalando en una cláusula exclusiva si el titular acepta o no dicha transparencia. Además, se debe proporcionar información clara y transparente sobre el uso de *cookies*, las cuales

permiten recopilar información sobre la ubicación, gustos, hábitos y navegación en internet del usuario. Cualquier cambio en el aviso de privacidad debe ser comunicado de forma clara y oportuna.

4. Calidad: Implica que los datos tratados deben ser exactos, pertinentes, actualizados, correctos y completos.

Además, es importante señalar que todos los datos tienen un periodo de conservación, que es el siguiente:

Figura 1. Plazo de conservación de los datos personales.



Nota: Fuente INAI (2024).

5. Finalidad. Todos los datos deben ser tratados con la finalidad establecida en el aviso de privacidad que se da a conocer al usuario. De ahí la importancia de que dicho aviso sea comprensible y preciso, lo que permitirá evitar confusiones y establecer objetivos muy claros. Es decir, quien recaba los datos personales debe estar consciente de que esos datos deben ser los exactos únicamente para ofrecer el servicio que va a prestar. Si es una tienda virtual o si es una cita médica, es evidente que los datos que se pedirán son muy diferentes. Incumplida la finalidad que fue establecida e informada, el usuario o dueño de los datos personales, según estas legislaciones, puede retirar su consentimiento.
6. Lealtad. Con base en este principio, la obtención de información no podrá hacerse a través de medios engañosos o fraudulentos. Se deben privilegiar los intereses del titular y estar acorde con el aviso de privacidad.

7. Proporcionalidad. Los datos tratados deben ser los estrictamente precisos, adecuados y relevantes, así como limitarse al mínimo el periodo de tratamiento.
8. Responsabilidad. Los prestadores de estos servicios deben hacer uso de los datos personales adoptando todas las medidas para su cuidado y cumpliendo siempre con lo establecido por las leyes.

c) **Derechos ARCO**

Las dos legislaciones que hemos citado reconocen el derecho de los usuarios a acceder, ratificar y cancelar el uso de sus datos personales. A eso le llamamos derechos ARCO.

Figura 2. Datos personales y derechos ARCO.



Nota: Fuente INAI (2024).

En México, la autoridad que protege lo relativo a datos personales es el INAI. Este es un organismo constitucional autónomo creado para proteger datos personales y para asegurar el acceso a la información de entidades públicas y privadas que ofrecen servicios. Está integrado por siete comisionados, nombrados por el Senado de la República, previa consulta a la ciudadanía. Es

garante de hacer efectivo el derecho ARCO, si la empresa que maneja los datos personales de una persona hace mal uso de ellos. Cuando se presente algún reclamo para ejercitar el derecho de retiro y/o corrección de los datos, y no haya respuesta positiva, las personas pueden acudir al INAI a interponer una queja, logrando así una respuesta y una solución pronta a su petición. Ante un mal manejo de datos personales se puede acudir al INAI con fin de levantar una denuncia contra entidades públicas o privadas.

Ante el INAI, también se puede solicitar información de entes públicos o privados a través de internet, y se recibirá respuesta en un plazo de 10 días. Regularmente, la información se proporciona de forma física en sus instalaciones o vía correo electrónico, siempre y cuando la información requerida no esté clasificada como de seguridad nacional.

Además, en su página web, el INAI ofrece información valiosa sobre cómo proteger nuestros datos en línea, incluyendo consejos sobre la protección de la información personal en línea, la ciudadanía digital, los principales riesgos de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y la seguridad digital. También se proporciona información sobre cómo proteger los datos personales y cómo realizar una queja o denuncia ante el INAI.

En el ámbito internacional, México, en el tema de protección de derechos humanos en el uso de internet, tiene firmados y ratificados los siguientes tratados internacionales:

- a) El convenio 108 del Consejo de Europa, tratado vinculante en materia de protección de datos, firmado en 1981.
- b) Declaración Universal de Derechos Humanos.
- c) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- d) Acuerdo de Cooperación en Materia de Protección de Datos Personales entre México y la Unión Europea.

4. Cómo nacen el INAI y la ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental como garantes de los derechos digitales y del acceso a la información pública en México.

Roberto Moreno Espinosa en su publicación “Los anales de la democracia en México, hacia la rendición de cuentas y la transparencia en el gobierno y la administración pública federal” rememora, puntualiza y nos recuerda de forma acertada cómo desde 1977 en nuestra Constitución quedó establecido el artículo 6, que se constituye como una garantía en donde el Estado reconoce el derecho a la información. No obstante, tendría que pasar un cuarto de siglo para que obtuviéramos la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 11 de junio del 2002.

Hablar de la creación del INAI y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental juntas es una cuestión obligada, ya que una da origen, fundamento y razón de ser a la otra. En este sentido, es menester explicar su nacimiento y cómo han evolucionado hasta llegar a las leyes que ahora tenemos al respecto en materia de transparencia y acceso a la información.

El instituto nace como iniciativa ciudadana de un grupo de académicos universitarios de procedencia pública y privada, algunos de ellos doctorados en Europa, así como representantes de medios de comunicación impresos y representantes de la sociedad civil, en 2001, dentro de un seminario donde se discutía sobre la libertad de expresión en medios escritos, pero sobre todo el derecho a saber, es decir, el derecho al acceso a la información pública. Surge la idea de proteger datos personales ante los vertiginosos cambios que, con motivo del uso de internet, se van dando en la escena pública del país, pero también con el propósito de conocer y tener acceso a la información pública. Este grupo fue bautizado como grupo Oaxaca. El núcleo de este grupo lo conformaban el investigador Ernesto Villanueva; los académicos de la UNAM, Jorge Islas e Issa Luna Pla; Salvador Nava, de la Universidad Anáhuac; Juan Francisco Escobedo,

de la Universidad Iberoamericana y los periodistas Roberto Rock y Jenaro Villamil, entre otros. Fue así que, al concluir el seminario para el cual estaban reunidos, el producto final que se obtuvo fue una iniciativa ciudadana, cuyos puntos principales fueron: La información de las entidades públicas debe ser siempre conocida porque es de todos; la información es un derecho universal; la obligación de publicar la información que posee el Estado; procedimiento ágil, sencillo y de bajo costo a fin de conocer esa información; la creación de un organismo ex profeso, el cual debiera ser autónomo. Ello puso las bases para la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). Su creación fue recibida con muy buenos ojos por la comunidad internacional, ejemplo de ello lo manifestó la OCDE, quien afirmó que, a través de la disposición de datos abiertos, transparencia proactiva y la apertura de portales de comunicación más amigables para las y los mexicanos, se está fortaleciendo la participación ciudadana y el acceso a los servicios e información pública.

En palabras de Román Vergara: “El IFAI constituye un claro ejemplo de una lucha ciudadana, se conforma el Grupo Oaxaca y entonces, a partir de 2002, tenemos la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”. (Falta fuente)

Ley se integra de la siguiente manera: Título primero: Disposiciones comunes para los sujetos obligados; Título segundo: Acceso a la información del Poder Ejecutivo Federal; Título Tercero: Acceso a la información de los demás sujetos obligados; Título Cuarto: Responsabilidades y sanciones, lo cual constituye un total de 64 artículos y 11 transitorios. A modo de análisis, nos encontramos con el comentario del doctor Roberto Moreno Espinosa:

No cabe duda, toda una revolución en materia de acceso a documentos, expedientes e información en general necesaria para documentar y fundamentar con mayor completez una serie amplia de mayores demandas, acciones, formulación de políticas, evaluación de las mismas, desarrollo de diversos estudios, definición de estrategias para una participación corresponsable sociedad-Estado en beneficio a la atención de los asuntos públicos prioritarios,

etc. (...) Dicha ley obliga a los tres poderes de la Unión, a los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos federales y a cualquier otro órgano federal, quedando obligados prácticamente todos los órganos, poderes e instancias de carácter federal. (Moreno Espinosa, año y págs.)

En el citado artículo se encuentran los seis objetivos centrales de la novel ley, los cuales Moreno Espinosa resalta, y pondera, además, de forma sobresaliente, que esta ley contribuye a la democratización de la sociedad mexicana y a la plena vigencia del Estado de Derecho, además de favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que estos puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados. En su opinión, con la creación de dicha ley:

Se da un paso cuántico en las responsabilidades relativas al buen gobierno, al fortalecimiento institucional, en la publicación del poder, los recursos a su disposición y los procedimientos de actuación; en la acentuación del ingrediente público de la administración pública y en la rendición de cuentas de los tres poderes de la Unión. Representa un factor de acercamiento entre la sociedad civil y el Estado, dentro del cual empodera a la primera y hace que la democracia avance. (Moreno Espinosa, año y págs.)

Así funcionó este organismo desde su nacimiento hasta que los requerimientos de la vida cotidiana, así como el uso cotidiano del mundo virtual, llevaron de forma necesaria a renovarlo:

El martes 5 de mayo de 2015, un día después de la publicación de la nueva Ley General de Transparencia, el IFAI cambió su nombre al de Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). El cambio contó con el apoyo de la Red por la Rendición de Cuentas, que integra a más de 60 instituciones académicas, sociales y gubernamentales. No se trató de un simple cambio de nombre, sino que el INAI renovó su misión, visión y objetivos. Se transformó en un organismo autónomo con nuevas atribuciones garantistas a nivel nacional. Además, creó comisiones de trabajo y aprobó 84 proyectos estratégicos con los que empezó a ejercer sus nuevas funciones y atribuciones con siete comisionados en lugar de cinco. Con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), promulgada por el entonces presidente Enrique Peña Nieto, se abrió una nueva etapa en la historia democrática de México al ampliar la exigencia de transparencia a sindicatos, partidos políticos, legisladores, órganos autónomos y cualquier persona física o moral que recibiera o ejerciera recursos públicos. La nueva ley amplió sus facultades más allá de la Federación. Los estados y municipios también fueron obligados a dar detalles del dinero público que recibían. (Maza, 2021)

5. El costo de un organismo de protección a la información y a los datos personales en México

El INAI-IFAI, organismo público descentralizado que nació pensado como garante de los derechos de protección y acceso a información pública y de protección a los datos personales. Como ya se mencionó, es un organismo que no propone nuevas formas legales de protección de datos personales que estén en disposición de las entidades privadas, las cuales pueden obtener grandes volúmenes de información para conocer y predecir comportamientos por segmentos de grandes sectores de la población. El uso del *big data* en realidad no es un sector en el que este organismo autónomo envíe iniciativas legislativas para regularlo, o propuestas para mejorar la gobernanza, considerando que las entidades públicas tienen acceso a la información del individuo bajo el esquema de sus políticas de funcionamiento y el objetivo que persigue cada una, mientras que el sector privado accede y perfila sectores de la población sobre la base de cómo usan sus redes sociales y sus correos electrónicos, y obtienen así datos amplios y diversos.

Este organismo autónomo, garante de derechos e información, es criticable en muchos sentidos. Solo por citar algunos puntos, no es propositivo y no estudia el fenómeno del poder de la información para defenderlo con iniciativas de ley; es organismo que no propone nuevas formas de participación ciudadana en el cuidado de sus datos personales dentro de la red y que no lucha por el acceso de todos los ciudadanos de forma libre y efectiva a los servicios públicos y privados. En realidad, es bastante caro para el país. A continuación, revisaremos el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2023, en donde se hace un comparativo entre los egresos destinados para el Ejecutivo Federal, el INAI y la Suprema Corte de Justicia de la Nación: dos poderes de la Unión y un organismo público autónomo.

Tabla 1. *Límites de la percepción ordinaria mensual de los servidores públicos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

ANEXO 23.5. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

ANEXO 23.5.1.LÍMITES DE LA PERCEPCIÓN ORDINARIA MENSUAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (cifras en pesos)

PUESTO	NIVEL	SUELDOS Y SALARIOS			
		MÍNIMO		MÁXIMO	
		BRUTO	NETO	BRUTO	NETO
MINISTRO (DE CONFORMIDAD CON EL ARTICULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 127 CONSTITUCIONAL)	1			297,404	205,599

Nota: Fuente INAI (2024).

Tabla 2. Límites de percepción ordinaria total en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

ANEXO 23.12. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

ANEXO 23.12.1.A. LÍMITES DE PERCEPCIÓN ORDINARIA TOTAL EN EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (NETOS MENSUALES) (pesos)

Tipo de personal	Nivel		Sueldos y Salarios		Prestaciones en Efectivo y en Especie		Percepción Ordinaria Total	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
PERSONAL DE MANDO Y ENLACE/HOMÓLOGOS								
Comisionada Presidente/ Comisionados		HB1		111,587		20,357		131,944
Secretario		KB2		101,869		20,586		122,455
Director		KA4		95,536		19,224		114,760

Nota: Fuente INAI (2024).

La percepción ordinaria neta mensual corresponde a la cantidad que perciben los servidores públicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos. Personales, una vez aplicadas las disposiciones fiscales vigentes para el ejercicio 2022.

Tabla 3. Remuneración ordinaria total líquida mensual neta del presidente de la República.

ANEXO 23.1.2. REMUNERACIÓN ORDINARIA TOTAL LÍQUIDA MENSUAL NETA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA (pesos)

	Remuneración total
REMUNERACIÓN ORDINARIA TOTAL LÍQUIDA MENSUAL NETA	121,549
Impuesto sobre la renta retenido y deducciones personales *	53,963
Percepción ordinaria bruta líquida mensual	175,511
a) Sueldos y salarios:	174,026
i) Sueldo base	48,048
ii) Compensación garantizada	125,978
b) Prestaciones:	1,485
vi) Prima quinquenal (antigüedad)	235
vii) Ayuda para despesa	1,215
ix) Seguro colectivo de retiro	35

* Deducciones personales de seguridad social y seguros

La remuneración ordinaria total líquida mensual neta del Presidente de la República se actualizará conforme a la Remuneración Total Anual de Percepciones Ordinarias prevista en el Anexo 23.1.3 del presente Decreto y a la política salarial general aplicable para la Administración Pública Federal.

Nota: Fuente INAI (2024).

La percepción ordinaria bruta mensual corresponde a la cantidad que perciben los servidores públicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Personales.

Tabla 4. Límites de la percepción ordinaria total en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

ANEXO 23.12.1.B. LÍMITES DE PERCEPCIÓN ORDINARIA TOTAL EN EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (Brutos Mensuales/Pesos) 2023.

Tipo de personal	Nivel		Sueldos y Salarios		Prestaciones en Efectivo y en Especie		Percepción Ordinaria Total	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
PERSONAL DE MANDO Y ENLACE/HOMÓLOGOS								
Comisionada Presidente/ Comisionados		HB1		156,086		30,843		186,929

Nota: Fuente INAI (2024).

Tabla 5. Remuneración ordinaria total líquida mensual neta de la máxima representación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, comisionada presidente.

ANEXO 23.12.3. REMUNERACIÓN ORDINARIA TOTAL LÍQUIDA MENSUAL NETA DE LA MÁXIMA REPRESENTACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. COMISIONADA PRESIDENTE / COMISIONADOS 2023 (pesos)

Descripción	Remuneración total
REMUNERACIÓN ORDINARIA TOTAL LÍQUIDA MENSUAL NETA	109,589
Impuesto sobre la renta retenido*	47,417
Percepciones ordinarias	157,006
a) Sueldos y salarios:	156,086
i) Sueldo base	24,377
ii) Compensación garantizada	131,709
b) Prestaciones:	920
vi) Prima quinquenal (antigüedad)	0
vii) Ayuda para despensa y comedor	885
ix) Seguro colectivo de retiro	35

* Deducciones personales de seguridad social y seguros

Nota: Fuente INAI (2024).

Tabla 6. Compromisos plurianuales.

	PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023 CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN Secretaría General Secretaría de Servicios Parlamentarios	Nuevo Presupuesto DOF 28-11-2022

ANEXO 5. COMPROMISOS PLURIANUALES (millones de pesos)

	MONTO
Dependencias y Entidades (Recursos Fiscales)	101,648.07
Entidades de Control Directo	21,797.48
Empresas Productivas del Estado	338,857.70
Poder Judicial	2,866.70
Instituto Nacional Electoral	806.90
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	81.37
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	79.07

Nota: Fuente INAI (2024).

Como podemos observar, dicho organismo es en extremo caro en su funcionamiento, poco propositivo en legislaciones protectoras de los derechos de los usuarios y está plagado de funcionarios cuya función en realidad no es tan clara. Del Presupuesto de Egresos de la Federación 2023, se obtiene la siguiente información, en la cual se comparan los salarios del presidente de la República, de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (salarios netos mensuales, expresados en pesos mexicanos). En resumen, los datos relevantes de las tablas anteriores son:

Tabla 7. *Comparativo entre los salarios netos mensuales del presidente de la República, los ministros de la SCJN y los comisionados del INAI.*

Entidad pública	Puesto	Salario neto mensual
Presidencia de la República	Presidente	\$121,549.00
SCJN	Ministro	\$205,599.00
INAI	Comisionada/ presidente/ comisionados	\$131,944.00

Nota: Elaboración propia.

La Ley de Egresos de la Federación para 2023 establece las remuneraciones netas para cada cargo, pero sería ingenuo considerar que estas cantidades son las únicas que reciben mensualmente.

5. Protección de derechos humanos en nuestra legislación en materia digital

Tal como hemos establecido, en Europa, particularmente en Francia, sí existe toda una normativa dentro de la legislación, con apartados especiales y detallados para cada derecho humano en la era digital. En el caso mexicano no existen apartados específicos para este nuevo tiempo histórico. Si se contemplan derechos humanos, como los que señala el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre la libertad de información y de expresión, por su lado, el artículo 16 se refiere a la privacidad e inviolabilidad del hogar, si no media mandamiento escrito, fundado y motivado por la autoridad correspondiente y competente. También la protección de los datos personales está garantizada en el artículo 21 de la CPEUM, en el cual se consagra el derecho a la seguridad, incluyendo la ciberseguridad. Pero únicamente refiere que la investigación de los delitos en esa materia solo corresponde al Ministerio Público, de ahí se desprenda la Ley de Ciberseguridad. Esta ley se relaciona con la protección de información y seguridad en línea. Encontramos que algunas de sus fallas son: Falta de precisión y claridad en la definición de los delitos informáticos, lo que genera confusión y dificultades al aplicarla. A ello se debe agregar que existen legislaciones relacionadas con esta ley como la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares. Con todo, dicha ley de ciberseguridad no se

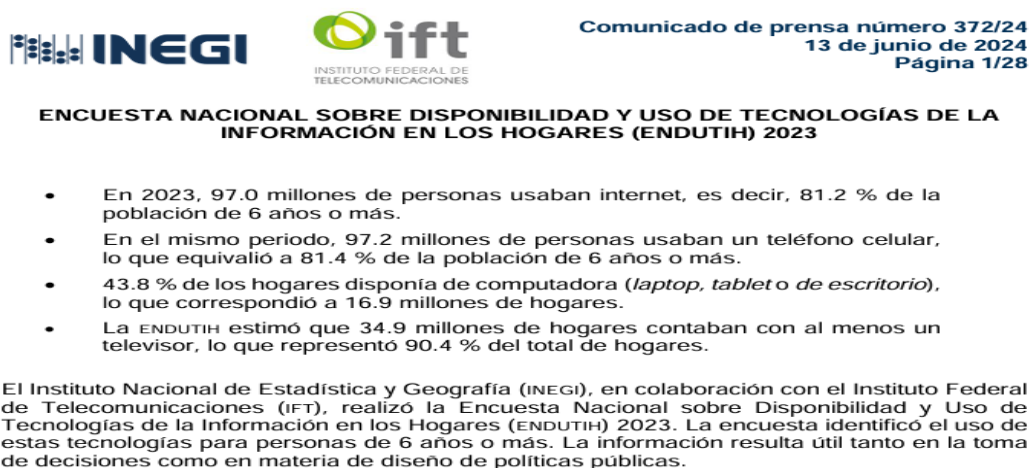
actualiza, por lo tanto, aun cuando las demás legislaciones se le relacionan, su protección en la realidad se hace difícil. Además, existe una policía cibernética que depende del Ministerio Público, pero su trabajo es muy burocrático y se complica demasiado al ser utilizado por el ciudadano común, para detectar y resolver rápidamente delitos cibernéticos en su contra, ya que, aunque se puede realizar la denuncia en línea de un delito cibernético con esta policía, esta remitirá siempre al Ministerio Público, a fin de iniciar junto con este una denuncia en línea, y, después, realizar una ratificación. La policía genera un folio del que presuntamente se entera el Ministerio Público, el cual tiene la certeza de que existió una denuncia ante ellos. No debemos olvidar que, en materia penal, los delitos no se toman por analogía, sino que debe existir el tipo penal exacto y preciso en el que quepa la conducta típica, culpable y punible, de lo contrario, no se puede ejercitar acción penal alguna, ya que se violarían derechos fundamentales.

Las fallas que se han detectado en la Ley de Ciberseguridad en México se enumeran a continuación. En primer lugar, no está armonizada con los tratados internacionales, como el Tratado de México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). En segundo lugar, no podemos aplicar sanciones penales para delitos que no estén tipificados en el Código Penal Federal. Tercero, existe una insuficiente protección a los datos personales y a datos personales sensibles, que se enfatiza cuando encontramos leyes secundarias que contradicen a la Constitución y que deben ser abrogadas, o bien modificadas, por existir en México un procedimiento dificultado de reforma. Estas reformas se van realizando de forma lenta, debido a que el país es uno de los que mayor expansión del servicio de internet proyecta. Con todo, se han creado las siguientes leyes: Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial y la Ley de Infraestructura de la Calidad.

Al momento, no contamos con una legislación en esta materia que tome en cuenta las consecuencias éticas y sociales en el uso de datos; así, el sector público y privado disponen de datos sin mayor control. Por un lado, el sector público se ampara en el uso y obtención de datos personales para que pueda

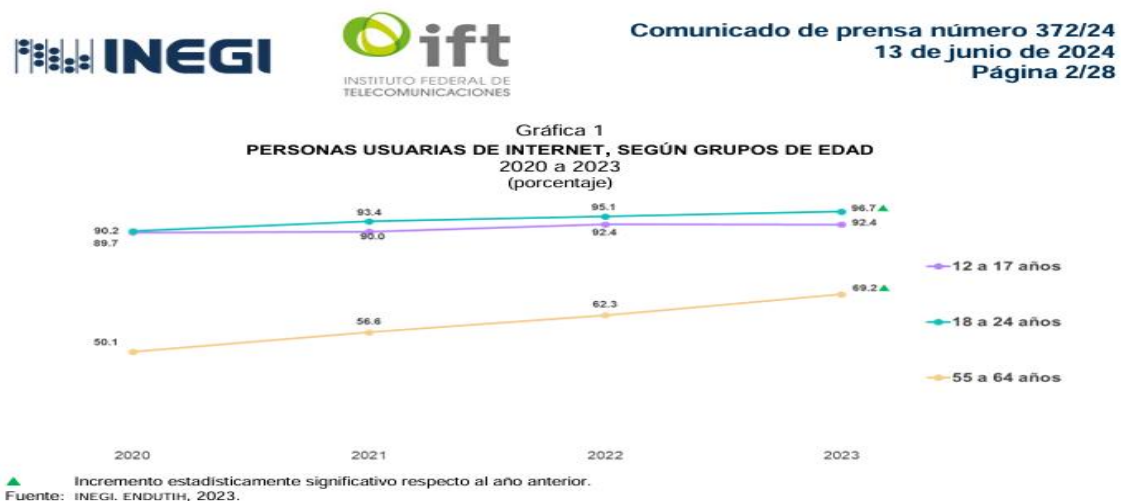
llevar a cabo lo relacionado a sus funciones. Mientras que el sector privado obtiene datos (sin autorización del propietario) claros, precisos y muy bien informados sobre su uso y destino, así como la forma de ser compartidos con otros usuarios de sectores privados. En este contexto, entonces, resulta interesante conocer la situación acerca de la expansión que internet ha tenido en nuestro país, a fin de inferir la importancia que tiene legislar sobre mejores normas y leyes que realmente protejan los derechos humanos digitales. Observemos, basándonos en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los hogares 2023 (ENDUTIH).

Imagen 1. *Datos que arrojó la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los hogares 2023.*



Nota: Fuente INEGI 2023.

Imagen 2. Usuarios de internet por rango de edad.

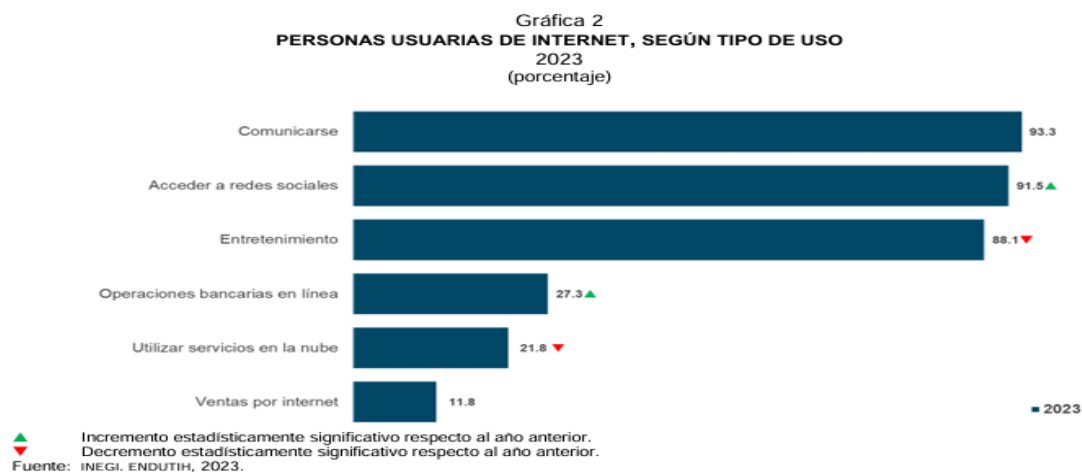


En 2023, el internet se usó con más frecuencia para *comunicarse* (93.3 %), para *acceder a redes sociales* (91.5 %) y para *entretenimiento* (88.1 %). Uno de los usos menos comunes fue el de *ventas por internet*: 11.8 % de las personas declaró realizar esta actividad (ver gráfica 2).

Nota: Fuente INEGI 2023.

Imagen 3. Usuarios de internet por tipo de uso.

En 2023, el internet se usó con más frecuencia para *comunicarse* (93.3 %), para *acceder a redes sociales* (91.5 %) y para *entretenimiento* (88.1 %). Uno de los usos menos comunes fue el de *ventas por internet*: 11.8 % de las personas declaró realizar esta actividad (ver gráfica 2).

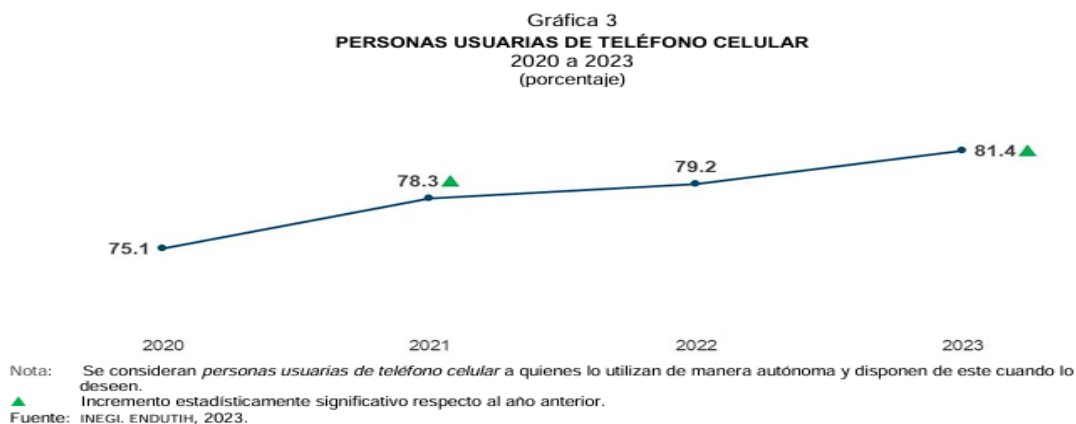


Nota: Fuente INEGI 2023.

Imagen 4. Disponibilidad y uso de teléfono celular.

II. DISPONIBILIDAD Y USO DE TELÉFONO CELULAR

El teléfono celular fue una de las tecnologías con mayor uso entre la población. La encuesta estimó que, en 2023, había 97.2 millones de personas usuarias de esta tecnología: 10 millones más que en 2020. La población de 6 años o más, usuaria de teléfono celular, pasó de 75.1 a 81.4 %, lo que representó un incremento de 6.3 puntos porcentuales entre 2020 y 2023 (ver gráfica 3).



En 2023, el gasto¹ promedio de contratos de *prepago* de telefonía celular entre las personas usuarias fue de 155.4 pesos al mes, y para quienes tenían un contrato de *pospago* fue de 439.6 pesos. En ambos casos, el gasto disminuyó, con respecto a 2020, en 21.1 y 58.7 pesos, respectivamente.

Nota: Fuente INEGI 2023.

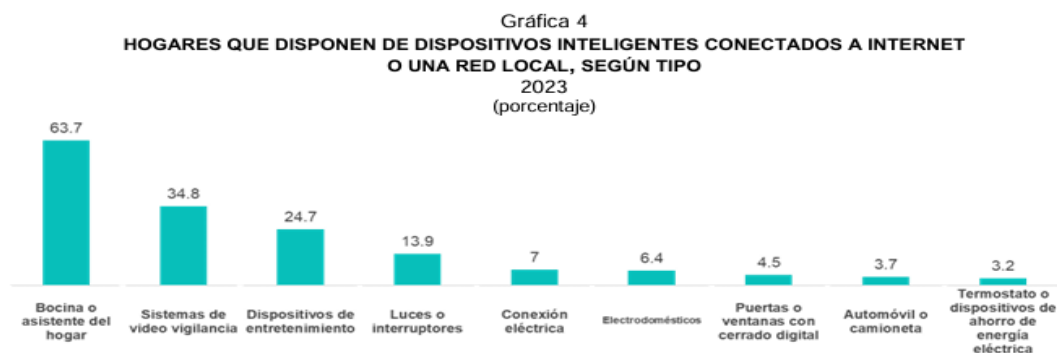
Imagen 5. Dispositivos inteligentes en los hogares.



Comunicado de prensa número 372/24
13 de junio de 2024
Página 4/28

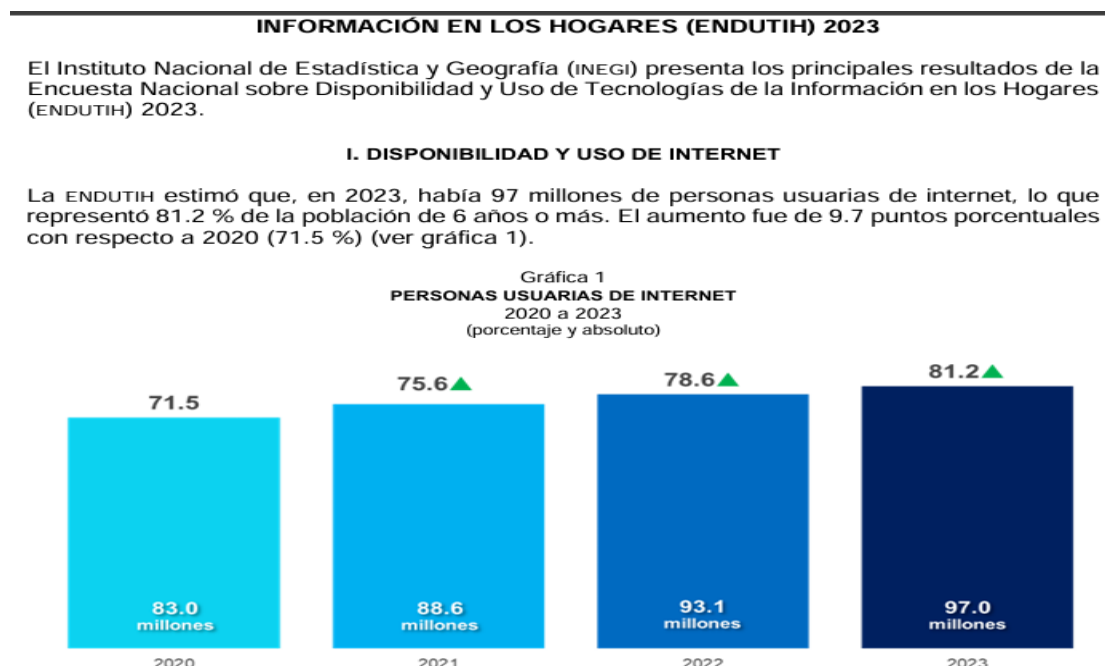
III. DISPOSITIVOS INTELIGENTES EN LOS HOGARES

La encuesta estimó que 20.0 % de los hogares disponía de dispositivos inteligentes conectados a internet o a una red local, lo que equivalió a 7.7 millones de hogares. La *bocina o asistente del hogar* fue el dispositivo más popular, con 63.7 %; los *sistemas de video vigilancia* tuvieron una participación de 34.8 %, y los *dispositivos de entretenimiento*, una de 24.7 % (ver gráfica 4).



Nota: Fuente INEGI 2023.

Imagen 6. Usuarios de internet.



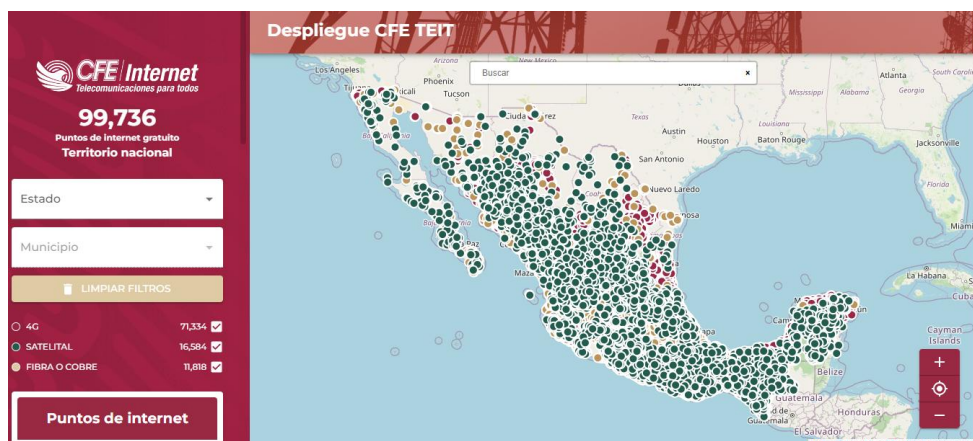
Nota: Fuente INEGI 2023.

Es evidente que el uso de internet y los dispositivos relacionados es cada vez más común y sigue en constante expansión. Por lo tanto, es fundamental legislar sobre derechos humanos digitales para protegerlos. Como en el caso de Francia, que ha creado un amplio catálogo de protección de derechos humanos en el uso de internet, lo que requiere una atención inmediata. Dado que el gobierno federal continúa impulsando la expansión del uso de internet en el país, mediante programas como “Internet para todos”, creado en colaboración con la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y el gobierno mexicano. Cuyo objetivo principal es reducir las brechas de acceso a internet, mediante un acceso equitativo, sostenible y asequible a las tecnologías. Promover la igualdad de oportunidades y mejorar la calidad de vida de la población, incluso buscando acceso remoto a la salud. Con el objetivo de impulsar el desarrollo económico y social del país.

A pesar de esto, sus objetivos no especifican cómo el uso de estas tecnologías protegerá los derechos humanos. Además, la información sobre este programa es limitada, ya que no se proporcionan datos sobre las velocidades de transmisión de la señal, que dependen del costo de la señal. Lo que perpetúa la brecha de desigualdad en la población.

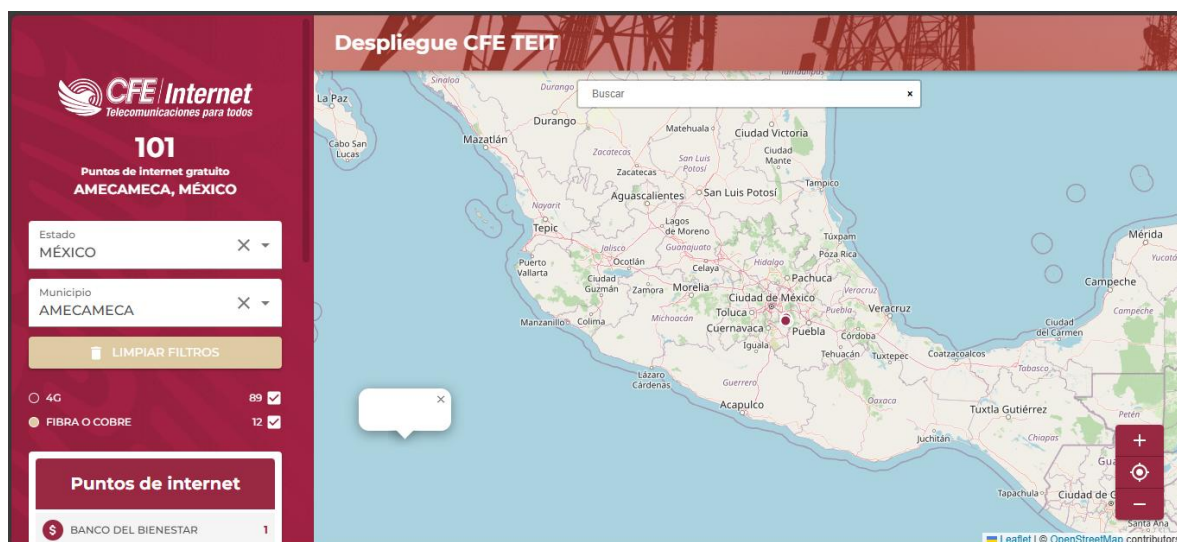
Otro programa que pretende dar accesibilidad gratuita de internet a la población es el creado por la Comisión Federal de Electricidad (CFE), con puntos de conexión determinados de *Wi-Fi*, a fin de obtener libre acceso a la red, tal como se aprecia en la siguiente imagen (imagen 7).

Imagen 7. Puntos de conexión que ha desplegado la CFE por todo el país.



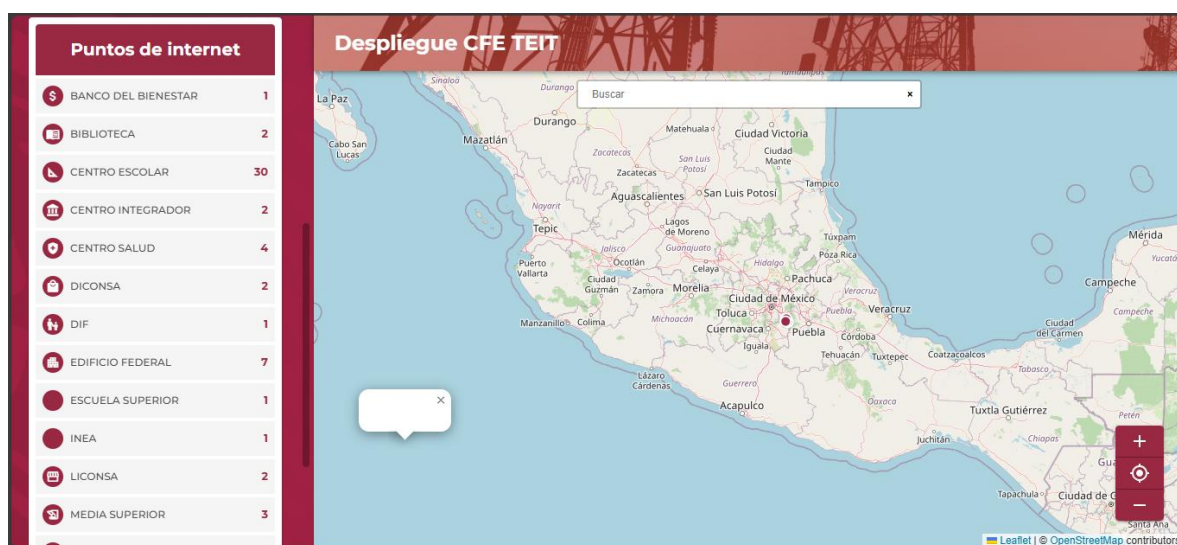
Nota: Fuente CFE 2024.

Imagen 8. Despliegue CFE TEIT.



Nota: Fuente CFE 2024.

Imagen 9. Despliegue CFE TEIT (continuación).



Nota: Fuente CFE 2024.

Entre los puntos mencionados, encontramos al Estado de México. Se rastreó la población de Amecameca y encontramos que en la página de la CFE los lugares que se aprecian en las imágenes son puntos de internet de acceso libre (imágenes 8 y 9). En esta página no es posible determinar si el acceso es real o no lo es; por lo tanto, se realizó una investigación en cada uno de los puntos señalados, y en ninguno de ellos existe acceso a internet de forma gratuita. En varios de ellos existe la conexión, pero a cargo de un proveedor, al cual le pagan el servicio, por lo que el acceso solo lo tienen aquellos que lo pagan, y, evidentemente, no lo comparten para uso gratuito de la población en general. Además, es de resaltar el hecho de que en ninguno de los lugares mencionados de acceso a internet existe señalización alguna respecto a la disponibilidad en esa modalidad de conexión a internet.

6. Perspectivas de políticas públicas sobre la protección a derechos humanos en el área digital en México.

Como hemos podido observar, el Gobierno federal está interesado en la expansión de redes que faciliten el acceso a internet. Para ello, ha impulsado diversos programas que acercan el internet a la ciudadanía y con ello logra hacer efectivo el derecho de todos a reducir las brechas de desigualdad. Organismos

públicos como el IFT (Instituto Federal de Telecomunicaciones) otorgan cursos gratuitos a la población para enseñarlos a utilizar los diversos dispositivos electrónicos, para que hagan efectivo su derecho al uso del internet. Conscientes de que, por sus características, el internet tiene la condición de servicio público, este programa no tiene integrado un catálogo que instruya a los usuarios sobre la protección de sus derechos humanos usando la red.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 se buscó específicamente un capítulo o apartado sobre la protección a los derechos humanos en el uso de internet; sin embargo, las referencias que se hacen no son específicas al tema, sino a los derechos humanos en general, de lo que entonces debemos inferir que en algún momento se legislará al respecto. Este plan señala que busca brindar dirección, coherencia y consistencia a las actividades de la administración pública federal en materia de derechos humanos, a través de erradicar la corrupción y fortalecer el Estado de Derecho.

Existe una Guía Técnica de Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos, la cual busca que las políticas públicas en México promuevan y protejan los derechos humanos de los usuarios de internet, teniendo como leyes secundarias las siguientes: La Ley General de Niños, Niñas y Adolescentes, la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, Ley de Acceso a la Información Pública, Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, el Código Penal Federal, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, Ley para Erradicar y Prevenir la Discriminación.

Actualmente se está discutiendo una reforma al Código Penal Federal en materia de violencia y acoso en línea.

Por su parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en 2023 envió una iniciativa de ley para transformarse en una Defensoría Nacional de los Derechos del Pueblo, que pretende salvaguardar de una mejor forma la integridad de las personas, no solo con recomendaciones dadas después de que un ciudadano fue vulnerado en sus derechos humanos, sino que propone

recomendaciones más bien preventivas, sin salirse de las pautas establecidas que en el Protocolo de París se enumeran en defensa de derechos humanos. Dentro de su visión, prioriza la conciliación como una forma de dirimir la controversia y evitar violaciones a los derechos humanos; propone, a fin de ser más eficaz y eficiente en su tarea, la modificación del Sistema Nacional de Alerta de Violaciones de Derechos Humanos (SNA, que funcionaba en México desde el 2010). Este sistema básicamente tiene como objetivo analizar tendencias y patrones delictivos, para formular maneras de prevenirlos y ayudar a que las autoridades eviten esas conductas, a fin de otorgar un mejor servicio. Su objetivo también es ayudar a la creación de mejores y efectivas políticas públicas. Ahora bien, es menester mencionar que el SNA, con la modificación que planteo la CNDH, debe enviar alertas a instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social de la SSPC, Unidades Médicas, Estaciones Migratorias y Centros Penitenciarios. Dichas alertas van encaminadas a hacerles saber las quejas que en materia de derechos humanos la ciudadanía reporta contra ellos, a fin de que tomen medidas preventivas y corrijan el problema. Además, la CNDH puede emitir recomendaciones con el propósito de que corrijan las conductas violatorias de derechos humanos.

Rallo Lombarte, en su artículo “Una nueva generación de derechos digitales”, publicado en el año 2020, considera que existe una especie de exclusividad, pero que al mismo tiempo excluye, en el tema de protección de datos personales, como si fuese el único derecho a proteger a favor de usuario. Si bien es cierto que, en México, como hemos examinado, existe interés de parte del Gobierno federal por crear organismos y programas que salvaguarden este derecho, también lo es el crear un catálogo expreso para salvaguardar una gama más amplia de derechos. No hay al respecto iniciativas de ley, salvo en el caso de discusión sobre la violencia y acoso en línea, que son solo dos de los amplísimos problemas que existen en el caso de los derechos digitales. (Rallo Lombarte, 2020)

7. Consideraciones finales y propuestas

La muestra histórica que tocamos en el principio de este documento nos da cuenta del fuerte interés que en todo el mundo existe sobre la protección de derechos digitales y todas las implicaciones urgentes que ello significa. Rogelio López Sánchez nos dice: “La evolución del derecho a la privacidad ha sido asombrosa en las últimas décadas desde su concepción originaria por D. Warren y Luis D. Brandeis”. (López Sánchez, 2012)

Tanto las diferentes naciones como los organismos internacionales de protección a derechos humanos estudian el fenómeno digital desde todos los ángulos a fin de proteger de forma eficaz y eficiente al ser humano frente al uso de la tecnología, particularmente en la navegación dentro de internet y enmarcada en un mundo cibernético peligroso. Si no estipulamos reglas claras, podemos repetir un lamentable suceso como lo fue el terrible holocausto nazi, donde el manejo de datos realizado por IBM en cuanto a la violación de la intimidad personal provocó tan aterrador suceso. Dicha empresa brindó información sobre datos personales al régimen hitleriano.

Debemos dimensionar el tiempo por el que transcurrimos, lo que el doctor Rogelio López Sánchez llama “La revolución informática”. Dicha revolución es llamada así debido a que el manejo de datos personales es un tema que ha pasado de lo privado al escrutinio público, una vez que aparecen las redes sociales y nosotros mismos hacemos público lo privado. Con ello las grandes compañías por medio de la publicidad tienen acceso a nuestras actividades digitales para posteriormente hacerse con esta delicada información con fines comerciales. España ha sentado jurisprudencia contra este tipo de uso de los datos personales por particulares, en el sentido de cuáles son las medidas necesarias, adecuadas y proporcionales en el tratamiento de datos personales por particulares. El tribunal germano, para proteger los datos personales de sus ciudadanos y no repetir lo ocurrido con IBM en tiempos nazis, es ahora un férreo defensor de la protección de datos personales y ha llegado a crear varias disposiciones para protección de datos personales. Una de ellas, por su relevancia, es la Ley Censo, cuyas

directrices son base para la interpretación extensiva de principios como el de la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad. Esta ley ha establecido reglas para que el legislador determine con precisión tanto el objeto como fin de los datos personales que el individuo aporta, implementando con ello el principio de adecuación y necesidad en esa recolección de datos personales, recolección que las empresas llevan a cabo.

En general, existe el consenso de que los datos personales deben ser recolectados siempre sobre el principio fundamental de proteger la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad, así, surgen dos principios más: intimidad y privacidad, que implican el derecho a la protección de datos personales de forma más específica. En una esfera personal, se traducen como el derecho al honor y a la propia imagen.

Los nuevos tiempos tecnológicos nos ofrecen ventanas más amplias de oportunidades y de muy variados usos, los cuales van desde la educación, el mero entretenimiento, el acortamiento de enormes distancias en un solo clic para poder comunicarse; incluso, se ve involucrada la vida sentimental del sujeto con el uso de apps para encontrar relaciones sentimentales con otros individuos. También encontramos que la aplicación de estas nuevas tecnologías puede ser con propósitos médicos, a fin de que, con el uso de la Inteligencia Artificial, por ejemplo, sea posible el diagnóstico de enfermedades (con todas las opiniones a favor y en contra, desde discusiones puramente médicas hasta éticas). En este sentido, la aplicación de tecnologías nuevas en el mundo del derecho resulta que podamos contar con políticas ecológicas de cero papel y juzgados digitales que pretenden optimizar tiempos y costos. Por ejemplo, a través de un clic nos encontramos sin salir de casa en una audiencia con el juez de causa llevando un juicio en tiempo real. No podemos dejar de lado el impresionante uso de la tecnología en el campo de la Inteligencia Artificial, que día con día nos asiste más y de mejor manera, haciendo nuestra vida cotidiana más sencilla. Pero, todo ello que en principio solo se piensa para mejorar la vida del ser humano tiene también su lado oscuro: la *deep web*, el mal uso de la tecnología para practicar

ciberbullying, el *sexting*, utilizado para extorsionar a las personas, las fallas en los ciber juzgados, donde las actuaciones procesales se pierden, la poca protección y efectividad del derecho al olvido digital, entre muchos otros problemas que aún falta por resolver y cuyos derechos digitales a favor del gobernado aún son capítulo pendiente para las políticas públicas dentro del Estado de gobernanza.

Nuestro país se ha adherido al modelo europeo de protección de derechos humanos digitales, y ha estado sentando las bases con instituciones y leyes que garanticen y protejan los derechos humanos digitales de la población. Aunque el camino es largo, falta unir todos los elementos y dar el siguiente paso, que es la creación de un catálogo especial de derechos humanos en el uso de internet o derechos humanos digitales, que proteja a los ciudadanos en un uso libre y seguro de la red. Para lograr esto, es necesario elevar la protección de los derechos humanos digitales a categoría constitucional, reconociéndolos como un servicio público. Esto implica eficientar las redes y la cobertura con mejores tecnologías, con el objetivo de reducir las brechas de marginación en la población, entre otras cosas. Además, es fundamental cuidar en todo momento el manejo adecuado de los datos personales, garantizando la privacidad y seguridad de los ciudadanos en el uso de internet.

Recordando el caso francés, con su ley n° 2016-1321, publicada el 7 de octubre de 2016, me permito citarla de forma íntegra por la importancia del orden que impone en su constitución para la tramitación de cada caso:

- a) Derecho de acceso a datos públicos y de interés general.
- b) Derecho de acceso seguro para investigadores y estadísticas públicas.
- c) Derecho de acceso libre a los resultados de la investigación pública.
- d) Derecho a la neutralidad de la red.
- e) Derecho a la portabilidad.
- f) Derecho a la información legal.
- g) Derecho a la protección de datos personales.
- h) Penalización de la revancha pornográfica, que se produce cuando se publican imágenes eróticas o pornográficas sin consentimiento.

- i) Derecho a la muerte digital, decidiendo el destino de la información personal en línea ante servicios de internet y terceros de confianza.
- j) Derecho al mantenimiento de la conexión a internet de las personas económicamente más desfavorecidas en caso de mora o impago.
- k) Garantía de accesibilidad digital de las administraciones públicas.

En este panorama complejo y en constante cambio, el gobierno mexicano ha dado pasos hacia la protección de los derechos humanos durante al menos 30 años. Como se ha observado, ha realizado adecuaciones a las normas constitucionales, creado leyes reglamentarias e instituciones que protegen los derechos humanos en general. De manera incipiente, también ha establecido instituciones que protegen los derechos digitales, en respuesta a las nuevas tecnologías. En este sentido, el gobierno busca efficientarse en la protección de derechos digitales, como el derecho a la corrección de datos. Nos encontramos también en la discusión sobre la violencia y el acoso en línea. Dado que internet nos ofrece avances cada vez más extensos, como el uso de la inteligencia artificial, es fundamental reforzar la protección de los derechos digitales. Sin embargo, ya nos encontramos desfasados y rebasados por estas tecnologías. Por lo tanto, establecer un capítulo completo sobre protección digital de derechos humanos, como se propone, no es un planteamiento temerario. En la actualidad, delitos como el robo de identidad, el derecho al olvido y la violencia cibernética, incluyendo el acoso en línea, el bullying y el robo de cuentas bancarias, son comunes. Sin embargo, hay muy pocas leyes penales eficientes y efectivas para combatirlos. Existen avances como la Ley Olimpia, que impide y penaliza la reproducción y retransmisión de imágenes íntimas, y la Ley Ingrid o Ley Ocaña, que impiden la reproducción y retransmisión por cualquier medio de imágenes de cadáveres. Existe la policía cibernética, cuya misión es investigar los delitos cibernéticos cometidos en perjuicio de la ciudadanía. Sin embargo, su actuación es, en el mejor de los casos, deficiente y en muchos casos ineficiente. Esto se debe a que, en la mayoría de las ocasiones, solo se utiliza de manera selectiva para investigar delitos de alto impacto, lo que deja sin investigar otros delitos cibernéticos.

Ante la opinión internacional sobre el pobre o nulo avance que nuestro país experimenta en materia de protección a datos personales, el gobierno el 20 de julio del 2007 publicó una reforma constitucional al artículo 16 de la CPEUM en el DOF, que a la letra establece:

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2007)

Evidentemente, como ya lo hemos mencionado, se creó el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y las leyes reglamentarias sobre información en poder de entidades públicas y aquella en poder de particulares. La finalidad de estas leyes es resguardar y salvaguardar los derechos de los gobernados. Sin embargo, en la realidad social, estas medidas resultan insuficientes, ya que solo protegen una parte de los derechos digitales del individuo y no su totalidad, como deberían hacerlo el derecho y las normas.

Es importante destacar que México es miembro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Por lo tanto, hemos adoptado la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Guía para la protección de la privacidad y transferencia del flujo de información personal. Por tanto, contamos con bases sólidas para afianzar la defensa de los derechos humanos digitales.

Los tiempos actuales exigen la implementación de un plan gubernamental que tenga como objetivo principal la recopilación de un catálogo de delitos digitales y su incorporación al Código Penal Federal. Esto debería ir acompañado de un esquema digital complejo que impulse la eficiencia en el trabajo de la policía cibernética, la creación de tribunales especializados en delitos digitales y el acceso a tecnología de punta. Es fundamental establecer una coordinación

efectiva entre los estados y la federación, asegurando que todas las acciones se ajusten a los tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano. El siguiente paso lógico sería una colaboración digital internacional efectiva para combatir los delitos digitales. Por lo tanto, es imperativo elevar a rango constitucional un catálogo de derechos digitales, como ya lo hizo el Consejo de Ministros de Europa en 2014. Desde entonces, se considera el derecho a la identidad digital como un derecho personal, no negociable y no vendible, según su Guía de Derechos Humanos para usuarios de Internet, referida por Rallo Lombarte.

Estamos plenamente de acuerdo con la opinión de Rogelio López Sánchez, quien señala que todas esas reformas deben basarse en el principio de proporcionalidad y en otros subprincipios legales. Esto se debe a que se presenta un conflicto entre los intereses de los particulares y los intereses comerciales de las empresas que utilizan la información personal para fines comerciales. Este es uno de los problemas más difíciles de armonizar.

8. Referencias

- Bennett, C. (1992). *Regulating Privacy: Data Protection and Public Policy in Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Castellanos Hernández, E. (2003). *Leyes para el cambio democrático en la Administración Pública Federal*. México: SEGOB.
- CFE. (2024). *Telecomunicaciones e Internet para Todos*. Obtenido de cfeinternet.mx
- CNDH. (06 de Junio de 2023). *PRONUNCIAMIENTO*. Obtenido de https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-06/PRONUNCIAMIENTO_2023_024.pdf
- Instituto Nacional de Estadística, G. e. (2024). *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares 2023. ENDUTIH. Síntesis metodológica*. 2024. Obtenido de inegi.org.mx

- Instituto Nacional de Transparencia, A. a. (2024). Normativa y legislación en PDP – Marco Internacional de Competencias de Protección de Datos Personales para Estudiantes. Obtenido de inai.org.mx
- López Sánchez, R. (2012). El efecto horizontal del derecho a la protección de datos personales en México. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 193-212. Recuperado el 05 de Octubre de 2024, de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88525239007>
- Maza, A. (22 de Enero de 2021). Del IFAI al Inai: La lucha por el derecho a saber. *El Sol de México*. Recuperado el 01 de Noviembre de 2024, de <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/del-ifai-al-inai-la-lucha-por-el-derecho-a-saber-6274532.html>
- Mendoza Enríquez, O. A. (2018). Marco jurídico de la protección de datos personales en las empresas de servicios establecidas en México: desafíos y cumplimiento. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.*, 267-291. Recuperado el 05 de Octubre de 2024, de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=293258387015>
- Rallo Lombarte, A. (2020). Una nueva generación de derechos digitales. *Revista de Estudios Políticos*, 101-135. doi:<https://doi.org/10.18042/cepc/rep.187.04>
- Sánchez Díaz, M. F. (2023). El derecho a la protección de datos personales en la era digital. *Revista Euro latinoamericana de Derecho Administrativo*, 1-21. Recuperado el 05 de Octubre de 2024, de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=655977607008>
- Tellez Valdez, J. (1996). *Derecho Informático*. Mc. Graw-Hill: México.

Integración de mesas de ayuda en la gobernanza digital para el acceso integral y gratuito a los servicios de salud en México

Augusto Federico González Graziano¹

1. Introducción

En México, el acceso integral y gratuito a los servicios de salud está consagrado como un derecho fundamental, respaldado por un marco jurídico que incluye la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Salud y diversos tratados internacionales. Estos instrumentos legales garantizan la cobertura universal de salud, asegurando que todos los ciudadanos, sin discriminación, puedan recibir atención médica de calidad (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2021). Sin embargo, la implementación efectiva de este derecho enfrenta barreras significativas, tales como la desigualdad en la accesibilidad, la ineficiencia en la distribución de recursos y la falta de transparencia en la gestión pública (Gómez-Dantés et al., 2020).

En este contexto, la integración de Mesas de Ayuda como herramienta de gobernanza digital se presenta como una innovación que podría transformar la gestión de los servicios de salud en México. Las Mesas de Ayuda, diseñadas como plataformas de soporte digital, han demostrado su eficacia en la gestión de servicios públicos, proporcionando asistencia en tiempo real y facilitando el acceso a la información (González & Sánchez, 2019). En el sector salud, su aplicación podría reducir la brecha digital, mejorar la atención al paciente y optimizar la asignación de recursos sanitarios.

La incorporación de Mesas de Ayuda en el sistema de salud mexicano podría mejorar la equidad en el acceso a los servicios, garantizando que todos los ciudadanos, independientemente de su ubicación geográfica o situación

¹ Doctor en Derecho y Post Doctorado en Políticas Públicas para la Sustentabilidad y el Desarrollo. Integrante de IAPAS en el Capítulo Tamaulipas. Profesor de Tiempo Completo con acreditación PRODEP. Docente en la Licenciatura en Derecho. Tutor y Director de Tesis de la Licenciatura y Posgrado. Integrante del Grupo Disciplinar GD-UAT-126 Derecho Penal, Seguridad Pública y Criminología.

socioeconómica, reciban el soporte necesario. Esta herramienta puede, además, fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, aspectos clave para combatir la corrupción y mejorar la confianza en las instituciones de salud. En mi opinión, la adopción de esta tecnología no solo optimizaría la eficiencia del sistema, sino que también contribuiría a la protección y promoción del derecho a la salud en México.

2. Objetivos de la investigación y metodología

El objetivo principal de esta investigación es analizar cómo la integración de Mesas de Ayuda en la gobernanza digital puede mejorar el acceso integral y gratuito a los servicios de salud en México. Específicamente, se busca:

1. Evaluar el impacto potencial de las Mesas de Ayuda en la accesibilidad y calidad de los servicios de salud.
2. Identificar las mejores prácticas y casos de éxito en la implementación de Mesas de Ayuda en el sector público.
3. Proponer un modelo de integración de Mesas de Ayuda en el sistema de salud mexicano, con un enfoque en la gobernanza digital y la equidad en el acceso a los servicios de salud.

Para alcanzar los objetivos planteados, la investigación se desarrollará en varias fases, utilizando un enfoque metodológico mixto que combina análisis cualitativo y cuantitativo. Inicialmente, se llevará a cabo una revisión exhaustiva de la literatura sobre gobernanza digital, Mesas de Ayuda, y acceso a servicios de salud. Esta revisión incluirá estudios de caso de otros países y sectores donde las Mesas de Ayuda han sido implementadas con éxito.

Posteriormente, se realizarán entrevistas y encuestas a expertos en salud pública, tecnología de la información y políticas públicas, con el fin de obtener insights sobre las oportunidades y desafíos de implementar Mesas de Ayuda en el sistema de salud de México. Finalmente, se propondrá un modelo de integración de estas

herramientas, basado en los hallazgos obtenidos y las mejores prácticas identificadas.

3. Antecedentes Históricos, Jurídicos y de Políticas Públicas

La concepción de la salud como un derecho humano fundamental ha evolucionado significativamente a lo largo de la historia. Inicialmente, la salud se consideraba más como una cuestión de bienestar personal o familiar, y no necesariamente como una responsabilidad estatal. Sin embargo, con el desarrollo del Estado de bienestar en el siglo XX, la salud comenzó a ser reconocida como un derecho social que los gobiernos tienen la obligación de garantizar.

En el contexto mexicano, esta evolución se materializó en la reforma de 1983 al Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que "toda persona tiene derecho a la protección de la salud" (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2021). Esta reforma representó un cambio significativo al trasladar la responsabilidad de la salud del individuo al Estado, marcando un hito en la historia de los derechos humanos en México.

La historia de los sistemas de salud en México ha estado íntimamente ligada a las políticas públicas. Desde la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943, hasta la más reciente creación del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) en 2020, el país ha visto una progresiva expansión de la cobertura de salud, aunque no exenta de desafíos. Estos sistemas se desarrollaron en respuesta a la necesidad de ofrecer servicios de salud accesibles a una población en crecimiento y cada vez más diversa (Frenk, Gómez-Dantés & Knaul, 2009).

El marco legal que sustenta el derecho a la salud en México se ha fortalecido a través de la incorporación de instrumentos jurídicos tanto nacionales como internacionales. A nivel internacional, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) de 1948, en su Artículo 25, establece que "toda persona tiene

derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar" (Naciones Unidas, 1948).

En el ámbito regional, México ha ratificado instrumentos como el Protocolo de San Salvador, que refuerza el compromiso de los Estados americanos de garantizar el derecho a la salud, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que obliga a los Estados a tomar medidas apropiadas para asegurar el pleno goce del derecho a la salud (Naciones Unidas, 1966).

A nivel nacional, además del mencionado Artículo 4º Constitucional, la Ley General de Salud de 1984 establece las bases para la organización y funcionamiento del sistema de salud en México, delineando las responsabilidades del gobierno federal, estatal y municipal en la prestación de servicios de salud (Ley General de Salud, 2020). Esta ley, junto con otras normativas como la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores y la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, conforma un marco jurídico integral que busca proteger el derecho a la salud de todos los habitantes del país.

Las políticas públicas en salud en México han evolucionado de manera paralela al desarrollo de su marco legal. Inicialmente, el sistema de salud mexicano se centró en la atención curativa, con un enfoque predominantemente hospitalario. Sin embargo, con el tiempo, se ha desplazado hacia un enfoque más preventivo e integral, que incluye la promoción de la salud y la prevención de enfermedades.

La creación del Seguro Popular en 2003 fue un momento decisivo en la historia de las políticas públicas de salud en México, ya que amplió la cobertura de servicios de salud a millones de personas que no estaban afiliadas a ningún sistema de seguridad social (Frenk, Gómez-Dantés & Knaul, 2009). Este programa fue reemplazado en 2020 por el INSABI, con el objetivo de ofrecer servicios de salud gratuitos y universales, eliminando las barreras financieras para el acceso a la atención médica (INSABI, 2020).

La formulación de estas políticas ha estado influenciada por organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), que han promovido la salud universal y el fortalecimiento de los sistemas de salud en la región. Además, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, particularmente el Objetivo de Desarrollo Sostenible 3 (ODS 3), ha sido un marco orientador para México en su esfuerzo por garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades (ONU, 2015).

En conclusión, la integración de Mesas de Ayuda en la gobernanza digital del sistema de salud en México debe entenderse dentro de este marco histórico, jurídico y de políticas públicas, que ha evolucionado para garantizar el acceso universal y gratuito a la salud. Esta integración no solo busca mejorar la eficiencia y transparencia del sistema, sino también asegurar que todos los ciudadanos puedan ejercer plenamente su derecho a la salud.

4. Marco Jurídico Actual y Evaluación de Políticas Públicas en Salud

El marco jurídico mexicano en materia de salud se sustenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en el Artículo 4º, que establece que "toda persona tiene derecho a la protección de la salud." Este mandato constitucional es la base legal que obliga al Estado a garantizar el acceso a servicios de salud de manera universal y gratuita (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2021).

La interpretación de este artículo ha sido objeto de diversas resoluciones judiciales que han ampliado su alcance, incluyendo la obligación del Estado de proporcionar servicios de salud de calidad, accesibles y sin discriminación. El Artículo 4º también se complementa con la Ley General de Salud, que regula la organización y funcionamiento del sistema de salud en México. Esta ley establece los derechos y obligaciones de los ciudadanos y las responsabilidades de las instituciones de salud pública (Ley General de Salud, 2020).

Además, la Ley General de Salud detalla los servicios de salud que deben ser gratuitos para toda la población, incluyendo la atención médica, la promoción de la salud, la prevención y control de enfermedades, y la provisión de medicamentos esenciales. Sin embargo, la implementación efectiva de estas disposiciones ha enfrentado desafíos, como la falta de recursos financieros adecuados y las desigualdades en la distribución de los servicios de salud en las diferentes regiones del país (Secretaría de Salud, 2020).

La jurisprudencia en México ha jugado un papel crucial en la interpretación y aplicación del derecho a la salud. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha emitido fallos que refuerzan el acceso a servicios de salud como un derecho fundamental, y ha subrayado la responsabilidad del Estado de garantizar este acceso.

Un caso relevante es el Amparo en Revisión 912/2010, en el cual la SCJN determinó que el derecho a la salud incluye el acceso a servicios médicos y medicamentos necesarios para el bienestar de los ciudadanos. Este fallo estableció un precedente importante al obligar al Estado a proporcionar tratamiento gratuito a personas que no pueden costearlo, asegurando que la falta de recursos económicos no sea un impedimento para el acceso a la salud (SCJN, 2010).

Las instituciones de derechos humanos, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), también han desempeñado un papel clave en la protección del derecho a la salud, emitiendo recomendaciones a las autoridades para mejorar la calidad y accesibilidad de los servicios de salud, especialmente para grupos vulnerables como personas con discapacidad, indígenas, y comunidades rurales (CNDH, 2019).

Aunque el marco jurídico actual en México proporciona una base sólida para la protección del derecho a la salud, su efectividad en términos de cobertura y equidad sigue siendo un desafío. A pesar de las políticas públicas dirigidas a universalizar el acceso a la salud, como el Instituto de Salud para el Bienestar

(INSABI), persisten brechas significativas en la cobertura, especialmente en zonas rurales y marginadas (INSABI, 2020).

El acceso desigual a servicios de salud y la disparidad en la calidad de la atención son áreas de preocupación. Además, la falta de financiamiento adecuado y la corrupción en la administración de recursos de salud han limitado la efectividad de estas políticas. Es crucial identificar y abordar estas brechas legales para asegurar que el marco jurídico cumpla su objetivo de garantizar el acceso universal y gratuito a servicios de salud dignos y de calidad.

Existen ejemplos de políticas públicas exitosas en el ámbito de la salud tanto en México como en otras regiones del mundo. En México, el Seguro Popular, a pesar de sus críticas, logró ampliar significativamente la cobertura de salud antes de ser reemplazado por el INSABI (Frenk, Gómez-Dantés & Knaul, 2009). En América Latina, el Sistema Único de Salud (SUS) en Brasil es un modelo de referencia por su enfoque en la salud universal y su capacidad para atender a una población diversa y extensa (Paim et al., 2011).

En América del Norte, el sistema de salud canadiense es a menudo citado como un ejemplo exitoso de acceso universal y gratuito a la salud, financiado por el Estado. En Europa, el Servicio Nacional de Salud (NHS) del Reino Unido ha demostrado la efectividad de un sistema de salud financiado con fondos públicos que proporciona servicios gratuitos en el punto de uso (NHS, 2020).

En conclusión, la integración de Mesas de Ayuda en la gobernanza digital del sistema de salud en México, dentro de un marco jurídico sólido, podría mejorar significativamente la efectividad y equidad del acceso a la salud. Sin embargo, es necesario abordar las brechas actuales en la cobertura y calidad de los servicios para cumplir con el objetivo de un acceso integral y gratuito a servicios de salud dignos en todo el país.

5. Propuestas de Mejora e Innovación en el Sistema de Salud

El diseño de un modelo de atención integral en salud que garantice la cobertura universal y digna es un desafío crucial para los sistemas de salud en todo el mundo, y México no es la excepción. Un modelo de atención integral debe centrarse en la persona, ofreciendo un enfoque holístico que considere no solo los aspectos curativos de la atención médica, sino también la promoción de la salud, la prevención de enfermedades y la rehabilitación. Este enfoque permite abordar las necesidades de salud de manera más eficiente, mejorando los resultados y reduciendo las inequidades en el acceso a servicios de salud.

Para implementar este modelo, es esencial fortalecer el marco constitucional y legal, particularmente en la aplicación efectiva del Artículo 4º de la Constitución, que garantiza el derecho a la salud. Esto podría incluir la creación de mecanismos de supervisión y rendición de cuentas para asegurar que los servicios de salud se ofrezcan de manera equitativa y sin discriminación. Además, la inclusión de extranjeros en el sistema de salud mexicano es una necesidad que debe ser abordada con políticas inclusivas que consideren las particularidades de la población migrante, garantizando su acceso a servicios de salud dignos y sin barreras (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2021).

La Mesa de Ayuda, como herramienta de gobernanza digital, representa una innovación significativa en la administración de servicios públicos, particularmente en el sector salud.

Estas plataformas, que funcionan como centros de soporte y atención a la ciudadanía, permiten a los usuarios obtener información, presentar quejas, y recibir asistencia en tiempo real, mejorando la eficiencia y transparencia del sistema de salud.

En el contexto mexicano, la implementación de Mesas de Ayuda en el sistema de salud podría ofrecer numerosos beneficios, como la reducción de tiempos de espera, una mejor gestión de recursos, y una mayor satisfacción del usuario.

Ejemplos de éxito en otros países han demostrado que la integración de herramientas tecnológicas, como inteligencia artificial y chatbots, en las Mesas de Ayuda, puede optimizar la atención ciudadana y liberar recursos humanos para tareas más complejas (Fundar, 2021). Estas características son fundamentales para garantizar que la población tenga un acceso más directo y sencillo a los servicios de salud, contribuyendo así a la gobernanza digital efectiva.

El financiamiento es un pilar clave para la sostenibilidad de cualquier sistema de salud. En México, el análisis del gasto público en salud revela que, aunque se han realizado esfuerzos significativos para aumentar la inversión, sigue existiendo un déficit que afecta la calidad y cobertura de los servicios. Es fundamental desarrollar un modelo de financiamiento sostenible que no dependa exclusivamente del presupuesto federal, sino que también incluya fuentes de financiamiento estatales y municipales, así como posibles asociaciones público-privadas (Gómez-Dantés et al., 2021).

La propuesta de financiamiento debe considerar la eficiencia en el uso de recursos, priorizando la atención primaria y la prevención como medios para reducir costos a largo plazo. Además, garantizar la cobertura de costos y el acceso a medicamentos esenciales es esencial para asegurar que el derecho a la salud se cumpla de manera integral. El rol de las instituciones federales y estatales es crucial en este proceso, ya que deben coordinar esfuerzos y políticas para maximizar los recursos disponibles y asegurar que todos los ciudadanos, independientemente de su ubicación geográfica o condición socioeconómica, puedan acceder a los servicios de salud que necesitan.

La integración de Mesas de Ayuda en la gobernanza digital del sistema de salud mexicano ofrece una oportunidad innovadora para mejorar el acceso y la calidad de los servicios de salud. A través de un diseño de atención integral, un financiamiento sostenible y la aplicación efectiva de preceptos constitucionales, es posible avanzar hacia un sistema de salud que verdaderamente garantice el acceso universal y digno a todos los ciudadanos.

6. Conclusiones y Recomendaciones

El análisis de las políticas públicas y del marco jurídico para el acceso integral y gratuito a los servicios de salud universal y digna en México revela tanto avances significativos como desafíos persistentes. La implementación de Mesas de Ayuda como herramienta de gobernanza digital se presenta como una innovación prometedora para mejorar la eficiencia, accesibilidad y transparencia en la prestación de servicios de salud.

Los hallazgos clave indican que, aunque México ha desarrollado un marco jurídico robusto que garantiza el derecho a la salud, existen brechas significativas en su implementación efectiva. Las desigualdades regionales, la falta de recursos adecuados, y la necesidad de una mayor integración tecnológica son barreras que limitan el acceso equitativo a los servicios de salud. La incorporación de Mesas de Ayuda podría mitigar algunos de estos desafíos, proporcionando una plataforma accesible para que los ciudadanos reciban información, presenten quejas y accedan a servicios de manera más eficiente (Gómez-Dantés et al., 2021).

Para fortalecer el marco jurídico y mejorar las políticas públicas en salud, se recomiendan las siguientes acciones:

1. **Fortalecer la implementación del Artículo 4º Constitucional:** Es crucial garantizar que todos los niveles de gobierno cumplan con la obligación de proporcionar servicios de salud de calidad y accesibles a todos los ciudadanos, incluyendo a grupos vulnerables y poblaciones rurales (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2021).
2. **Integrar tecnologías emergentes en el sistema de salud:** La implementación de Mesas de Ayuda debe ir acompañada de un fortalecimiento de la infraestructura tecnológica del sistema de salud, asegurando que estas plataformas sean accesibles, seguras y fáciles de usar para todos los ciudadanos.

3. **Promover la capacitación continua del personal de salud y administrativo:** Es necesario capacitar a los profesionales de la salud y a los encargados de las Mesas de Ayuda en el uso de tecnologías digitales y en la atención al cliente, para mejorar la calidad de los servicios ofrecidos.
4. **Aumentar la transparencia y rendición de cuentas:** La transparencia en la gestión de recursos y la rendición de cuentas deben ser prioridades en la implementación de Mesas de Ayuda, asegurando que estas herramientas no solo sirvan para gestionar quejas, sino también para monitorear la efectividad de las políticas de salud y la distribución equitativa de recursos (Fundar, 2021).

Futuros estudios deberían enfocarse en evaluar el impacto de las Mesas de Ayuda en la mejora del acceso y calidad de los servicios de salud en México. Específicamente, se podrían realizar estudios longitudinales para analizar cómo estas plataformas afectan la satisfacción del usuario, la eficiencia del sistema de salud y la equidad en el acceso a servicios.

Además, se sugiere investigar la posibilidad de adaptar las Mesas de Ayuda a otras áreas del servicio público, como la educación y la seguridad social, explorando su potencial para mejorar la gobernanza digital en otros sectores críticos. También sería valioso estudiar los casos de éxito de otros países que han implementado soluciones similares, para identificar mejores prácticas y lecciones aprendidas que puedan ser aplicadas en el contexto mexicano (OMS, 2021).

En conclusión, la integración de Mesas de Ayuda en la gobernanza digital del sistema de salud mexicano representa una oportunidad significativa para mejorar el acceso y la calidad de los servicios de salud. Sin embargo, para que estas innovaciones sean efectivas, es necesario realizar ajustes en el marco jurídico y en las políticas públicas actuales, garantizando que todos los ciudadanos puedan beneficiarse de manera equitativa y digna.

6. Bibliografía.

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). (2019). *Recomendación 32/2019*. Recuperado de <https://www.cndh.org.mx/Recomendaciones>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2021). Diario Oficial de la Federación.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2021). Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Frenk, J., Gómez-Dantés, O., & Knaul, F. M. (2009). *La transición del sistema de salud en México: un análisis de las reformas*. Salud Pública de México, 51(Suppl 2), S121-S134.
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación. (2021). *Innovación en la gestión pública: El papel de las Mesas de Ayuda en la transformación digital del sector salud*. Recuperado de <https://fundar.org.mx/publicaciones/mesas-de-ayuda-salud>
- Gómez-Dantés, O., et al. (2020). *Desafíos del sistema de salud mexicano en el siglo XXI*. Salud Pública de México.
- Gómez-Dantés, O., Fullman, N., Lamadrid-Figueroa, H., Cahuana-Hurtado, L., & Lozano, R. (2021). *El sistema de salud en México: una evaluación crítica en el contexto de la pandemia de COVID-19*. The Lancet, 398(10300), 648-660.
- González, F., & Sánchez, L. (2019). *Gobernanza digital y salud: Potencial de las Mesas de Ayuda*. Revista de Políticas Públicas.
- INSABI. (2020). *Informe de resultados del INSABI 2020*. Recuperado de <https://www.gob.mx/insabi/documentos/informe-de-resultados-insabi-2020>
- Ley General de Salud. (2020). Recuperado de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142_110120.pdf
- Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Recuperado de <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Recuperado de <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

- NHS. (2020). *NHS England Annual Report 2020*. Recuperado de <https://www.england.nhs.uk/annualreport-2020/>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Recuperado de <https://sdgs.un.org/es/goals>
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2021). *Fortalecimiento de los sistemas de salud en América Latina: lecciones aprendidas de la pandemia de COVID-19*. Organización Mundial de la Salud.
- Organización Mundial de la Salud. (2021). *Gobernanza digital y salud: Estrategias para mejorar el acceso a servicios de salud en el siglo XXI*. Recuperado de <https://www.who.int/digital-governance>
- Paim, J., Travassos, C., Almeida, C., Bahia, L., & Macinko, J. (2011). *The Brazilian health system: history, advances, and challenges*. *The Lancet*, 377(9779), 1778-1797.
- Secretaría de Salud. (2020). *Informe anual sobre la accesibilidad a los servicios de salud en México*. Recuperado de <https://www.salud.gob.mx/informes/accesibilidad>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2010). *Amparo en Revisión 912/2010*. Recuperado de <https://www.scjn.gob.mx/amparo-revision-912-2010>

Análisis del gasto público de municipios de la Zona Sur Oriente del Estado de México. El caso de Amecameca, Atlautla, Tepetlixpa y Tlalmanalco

¹Jorge Enrique Pérez Lara

²Roberto Moreno Espinosa

³Miguel Ángel Sánchez Ramos

1. Introducción

La administración eficiente y responsable de las finanzas públicas representa uno de los desafíos centrales para los gobiernos locales, particularmente en contextos donde las demandas ciudadanas por infraestructura, servicios y desarrollo social suelen superar ampliamente los recursos financieros disponibles. Las finanzas públicas municipales son el pilar sobre el cual descansa la capacidad de los gobiernos locales para impulsar el desarrollo económico, mejorar la calidad de vida de la población y garantizar la prestación adecuada de servicios públicos esenciales. En este sentido, analizar en profundidad el comportamiento y la estructura financiera de los municipios permite comprender mejor las limitaciones y oportunidades existentes para la gestión pública local en México.

Este artículo se centra específicamente en el análisis de la situación financiera de los municipios ubicados en la Zona Sur Oriente del Estado de México, tomando como casos representativos a Amecameca, Atlautla, Tepetlixpa y Tlalmanalco. La elección de estos municipios responde a la relevancia estratégica y a características particulares que comparten y que permiten realizar un análisis comparativo robusto y enriquecedor. Estos cuatro municipios están ubicados en una región con cercanía estratégica a la Ciudad de México, lo que en

¹ Académico de la Universidad Autónoma del Estado de México. Miembro del SNII, Nivel 1. Correo de contacto: jorge_epl1@yahoo.com.mx

² Profesor Investigador del Centro Universitario UAEM Amecameca, Presidente del Consejo Directivo de la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. Miembro del SNII, Nivel 2.

³ Profesor Investigador y Director del Centro Universitario UAEM Amecameca. Miembro del SNII, Nivel 2.

teoría representa oportunidades significativas de desarrollo debido a su proximidad con uno de los centros económicos más dinámicos del país. No obstante, esta proximidad geográfica no necesariamente se ha traducido en un crecimiento económico y social proporcional, sino más bien en desafíos particulares, especialmente relacionados con la creciente demanda de infraestructura, servicios públicos y atención a necesidades básicas que han surgido del incremento moderado en su población (PNUD, 2023).

Una de las razones centrales por las que se seleccionaron los municipios de Amecameca, Atlautla, Tepetlixpa y Tlalmanalco es la presencia de rasgos socioeconómicos y financieros compartidos. Por ejemplo, todos ellos presentan economías locales con un grado limitado de diversificación económica, caracterizadas predominantemente por actividades comerciales en pequeñas escalas, agricultura, y en algunos casos específicos como Tlalmanalco, actividades industriales limitadas. Estos rasgos en común condicionan significativamente su capacidad para generar ingresos propios robustos mediante impuestos y derechos municipales, lo que a su vez implica una alta dependencia estructural respecto de los recursos externos provenientes principalmente de transferencias federales y estatales.

Adicionalmente, estos municipios comparten características demográficas que implican desafíos comunes: incremento constante de la población en las últimas décadas, acompañado de una creciente demanda ciudadana por infraestructura educativa, servicios públicos básicos, salud y seguridad pública. La gestión municipal en estos contextos requiere una capacidad presupuestaria sólida para atender dichas demandas crecientes, no solo en términos cuantitativos, sino también desde una perspectiva cualitativa que garantice el uso eficiente de los recursos públicos.

Por otra parte, la estructura del gasto municipal en estos municipios, particularmente la distribución entre gasto corriente e inversión pública, constituye un aspecto clave en el análisis de su gestión financiera. El gasto corriente, dedicado al funcionamiento administrativo y operativo de las

entidades públicas, suele ser una parte sustancial del presupuesto anual municipal. Sin embargo, una proporción excesivamente alta destinada a este rubro puede ser indicativa de un gasto ineficiente y poco estratégico. En contraste, la inversión pública, destinada principalmente a proyectos de infraestructura, es esencial para el desarrollo económico local a largo plazo, pues permite mejorar los servicios básicos, fomentar actividades económicas y elevar la calidad de vida de los habitantes.

A lo largo del periodo analizado (2005-2023), los municipios de estudio han mostrado variaciones notables en sus estrategias presupuestarias, lo cual permite un análisis comparativo detallado, en términos generales, se aprecia un incremento constante en los ingresos municipales totales, en parte por aumentos en participaciones federales, con una limitada capacidad para generar recursos propios de manera sostenible y significativa. Esta limitación estructural representa uno de los principales desafíos financieros, condicionando la capacidad administrativa y presupuestaria de los gobiernos locales, afectando su autonomía y generando fuertes dependencias.

El análisis propuesto en este artículo considera también la relevancia de evaluar el destino de dichos ingresos, especialmente el comportamiento de los presupuestos municipales en términos de gasto corriente e inversión pública durante casi dos décadas (2005-2023). Esta perspectiva es particularmente importante para identificar claramente qué municipios han logrado avanzar hacia un equilibrio presupuestario más eficiente, fortaleciendo su inversión pública y reduciendo el gasto corriente, y cuáles continúan presentando serias dificultades en la optimización de sus recursos públicos.

Este artículo tiene como objetivo realizar un análisis profundo, detallado y comparativo de la situación financiera en Amecameca, Atlautla, Tepetlixpa y Tlalmanalco, con la finalidad de identificar patrones comunes y diferencias significativas que permitan comprender mejor las condiciones financieras y presupuestales en las que operan los municipios del Estado de México. A partir de este diagnóstico, se busca contribuir al diseño de políticas públicas

municipales que permitan optimizar los recursos, fortalecer la autonomía financiera local y fomentar un desarrollo económico equitativo y sostenible en beneficio de sus ciudadanos.

2. Las finanzas públicas y su relevancia

Las finanzas públicas constituyen la base sobre la cual los gobiernos pueden ofrecer servicios, fomentar la actividad económica y, en última instancia, buscar el bienestar de la población, se les concibe como el conjunto de mecanismos a través de los cuales el Estado obtiene sus recursos (vía recaudación, empréstitos, etcétera) y los distribuye en forma de gasto público (pagos de nómina, inversión en infraestructura, transferencias sociales, entre otros) para cumplir objetivos de política económica y social (Heath, 2012). Sin embargo, a pesar de que en teoría las finanzas públicas deberían guiarse siempre por criterios de eficiencia, equidad y transparencia, en la práctica suelen estar atravesadas por factores políticos, institucionales y culturales que condicionan su desempeño.

En una primera aproximación, las finanzas públicas se asocian a tres grandes funciones estatales: la asignación de recursos, la estabilización económica y la redistribución del ingreso (Musgrave, 1959, citado en Sobarzo-Fimbres, 2005). En el ámbito de la asignación, el gobierno decide en qué sectores y programas inyectar fondos para asegurar la provisión de bienes públicos como seguridad, justicia o infraestructura que el sector privado difícilmente proveería por sí solo. En cuanto a la función estabilizadora, se espera que el Estado utilice instrumentos fiscales (por ejemplo, incrementar el gasto o reducir impuestos) para suavizar las fluctuaciones propias del ciclo económico y sostener el empleo, la producción y la inflación en niveles manejables. Por último, mediante la función redistributiva, las finanzas públicas buscan atenuar desigualdades mediante impuestos progresivos y programas sociales focalizados o universales (Heath, 2012).

La relevancia de las finanzas públicas también se desprende de la manera en que influyen en el diseño de las políticas gubernamentales, tal como señala Sobarzo-Fimbres (2005), “un mayor gasto descentralizado puede potenciar la eficiencia en la provisión de bienes y servicios, pero también puede derivar en una falta de coordinación y en la duplicación de funciones si no se acompaña de reglas claras de control e incentivos apropiados” (p. 107). Así, no basta con incrementar el volumen de recursos públicos para conseguir mejores resultados en el terreno económico o social: es crucial definir mecanismos de asignación transparentes que respondan a criterios de racionalidad económica y justicia distributiva.

La forma en que el Estado obtiene sus recursos se considera uno de los pilares fundamentales de las finanzas públicas, típicamente, los gobiernos se sostienen mediante la recaudación de impuestos (sobre la renta, al valor agregado, predial, entre otros), la venta de bienes y servicios, los derechos y aprovechamientos, las contribuciones de seguridad social, así como mediante empréstitos internos o externos (Heath, 2012). Cuando la administración tributaria carece de eficacia y legitimidad, se produce un círculo vicioso de baja recaudación que merma la capacidad de gasto público y la calidad de los servicios provistos.

En el caso de México, un rasgo característico del sistema tributario en la etapa de 1980 a 2012 fue su alta dependencia de los ingresos petroleros, aunque dicha situación ha venido disminuyendo gradualmente desde hace algunos años (Heath, 2012). No obstante, esta merma no siempre se ha traducido en un aumento significativo de los ingresos no petroleros, lo cual plantea el reto de fortalecer la base gravable y de instrumentar políticas que incentiven la formalización de la economía. El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha advertido que, para que los gobiernos latinoamericanos puedan financiar adecuadamente su gasto social e infraestructura, es necesario “contar con un sistema impositivo progresivo y con administraciones tributarias con mayor eficacia en la detección de la evasión” (Heath, 2012, p. 341).

En este sentido, el impuesto predial suele ser uno de los más rezagados en la mayoría de los municipios mexicanos, se ha argumentado que esto obedece tanto a la falta de voluntad política para actualizar las tablas catastrales como a la escasez de mecanismos técnicos y administrativos para detectar la evasión y rezago en las contribuciones (Guía integral para el fortalecimiento de las finanzas, 2015). La consecuencia es una elevada dependencia de los municipios con respecto a las transferencias federales, lo que disminuye su autonomía y capacidad de acción.

Otro de los elementos medulares de las finanzas públicas es la forma en que los ingresos se canalizan a través del gasto, como lo señala la Guía integral para el fortalecimiento de las finanzas municipales en México (2015), una cosa es cuánto recauda el Estado y otra cómo gasta esos recursos, el gasto público puede dividirse de múltiples maneras, aunque una de las clasificaciones más útiles lo separa en gasto corriente (nómina, materiales, suministros y servicios generales, entre otros) y gasto de capital (principalmente infraestructura y equipamiento).

En una perspectiva de desarrollo, es deseable que el gobierno priorice la inversión en bienes de capital que generen rendimientos a largo plazo (Sobarzo-Fimbres, 2005), en la práctica, sin embargo, buena parte del gasto se concentra en rubros operativos o en subsidios que no necesariamente impulsan la productividad o la equidad social. De igual manera, debe considerarse que “la distribución del gasto público está sujeta a presiones políticas y a la influencia de grupos de poder, lo cual puede distorsionar las prioridades establecidas en los planes de desarrollo” (Sobarzo-Fimbres, 2005, p. 110).

En ocasiones, la asignación presupuestaria se subordina a lógicas electorales, orientando recursos a estados o municipios políticamente estratégicos, este fenómeno contribuye a generar desigualdades en la cobertura y calidad de los servicios públicos. Aunado a ello, la complejidad de la normatividad y las reglas de operación de los fondos federales — por ejemplo, los contemplados en el Ramo 33 — pueden propiciar un subejercicio de recursos que,

en última instancia, reduce la efectividad del gasto (Guía integral para el fortalecimiento de las finanzas municipales en México, 2015).

La relevancia de las finanzas públicas no puede soslayar la importancia de la transparencia y rendición de cuentas como elementos indispensables para legitimar la política fiscal y el gasto público. “Sin una vigilancia adecuada y la publicación oportuna de información sobre ingresos, gastos y deuda, es imposible evaluar si el gobierno está utilizando los recursos con honestidad y eficacia” (Sobarzo-Fimbres, 2005, p. 113). En México, los esfuerzos por reforzar la transparencia se han centrado en la aprobación de leyes de acceso a la información y en la creación de órganos fiscalizadores a nivel nacional y estatal, como la Auditoría Superior de la Federación.

A pesar de los avances institucionales, uno de los grandes problemas sigue siendo la opacidad en el uso de los recursos etiquetados y en la deuda que algunos estados y municipios contraen sin la supervisión efectiva de los congresos locales (Gobierno del Estado de México, 2023). A menudo, las deudas municipales se han disparado sin que los ciudadanos tengan claridad sobre el destino real de los fondos, generando graves pasivos a largo plazo que comprometen el desarrollo local. De acuerdo con Sorbazo, (2005), la descentralización del gasto a través de fondos federales ha planteado el desafío de que “muchas entidades subnacionales carecen de capacidad administrativa para gestionar de manera transparente y eficiente los recursos asignados” (p. 108).

Por otro lado, la sostenibilidad fiscal se refiere a la capacidad del gobierno de financiar sus compromisos de manera continua sin incurrir en niveles insostenibles de deuda o en desequilibrios presupuestarios crónicos, en América Latina, históricamente se han registrado periodos de inestabilidad macroeconómica ligados a déficits insostenibles, lo que ha llevado a la devaluación de las monedas, la hiperinflación y, en muchos casos, a crisis de confianza de inversores y organismos financieros internacionales (Heath, 2012). Con la adopción de políticas de estabilización muchas veces impulsadas por el

Fondo Monetario Internacional hubo un viraje hacia la disciplina fiscal y la reducción de la inflación, aunque este enfoque no siempre consideró la necesidad de mantener e incluso incrementar el gasto social para reducir la pobreza y la desigualdad.

En México, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (publicada en 2016) establece lineamientos para regular la contratación de deuda subnacional e imponer límites a la posibilidad de endeudamiento, lo anterior buscó garantizar que los recursos obtenidos mediante empréstitos se destinen a la inversión productiva y no solo a solventar gasto corriente (Gobierno del Estado de México, 2023). No obstante, la efectividad de esta ley depende de la fortaleza de los mecanismos de seguimiento y sanción, así como de la voluntad política de los gobiernos locales para sujetarse a estas normas.

La distribución de competencias e ingresos entre la Federación, los estados y los municipios es un factor clave para comprender la estructura y la relevancia de las finanzas públicas, bajo el esquema de federalismo fiscal, se parte del supuesto de que cada nivel de gobierno debe tener responsabilidades y facultades recaudatorias acordes con sus atribuciones (Sobarzo-Fimbres, 2005). Sin embargo, la realidad muestra que, en México los ingresos tributarios siguen muy centralizados en la Federación. A pesar de que la recaudación del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y otros gravámenes se han transferido parcialmente a los estados, los municipios, por su parte, dependen en gran medida de las participaciones y aportaciones federales (Ramo 33 y Ramo 28, principalmente).

El alto grado de dependencia financiera afecta la autonomía de los gobiernos locales para diseñar y ejecutar políticas de desarrollo, tal como lo expone la Guía integral para el fortalecimiento de las finanzas municipales en México (2015), cuando los municipios no logran recaudar suficientes recursos propios, “su capacidad de negociación y de planificación a largo plazo se reduce considerablemente, al estar a merced de los calendarios y reglas federales de

asignación presupuestal” (p. 29). En términos políticos, esto también genera incentivos perversos para la búsqueda de favores del centro, en lugar de robustecer la recaudación y la eficiencia del gasto local.

La relevancia de las finanzas públicas también se aprecia en su impacto directo en el desarrollo local y regional. Cuando los municipios cuentan con ingresos suficientes y aplican principios de buena administración, pueden impulsar políticas públicas que detonen el crecimiento económico, fortalezcan la infraestructura y mejoren los indicadores de salud, educación y seguridad (Gobierno del Estado de México, 2023). No obstante, la mera existencia de recursos no garantiza el desarrollo; se precisa de una sólida planeación y de la profesionalización de los servidores públicos, evitando la improvisación y la corrupción.

En un estudio realizado por Moreno Espinosa y Pérez Lara, se subraya que “la falta de capacidades técnicas en las administraciones municipales limita la capacidad de elaborar proyectos de inversión de calidad y de ejercer oportunamente los recursos etiquetados” (2015, p. 65). La experiencia muestra que incluso cuando los municipios reciben montos considerables del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM), la insuficiente profesionalización o la ausencia de planes de desarrollo bien estructurados conduce a subejercicios o a proyectos que no atienden las necesidades más urgentes de la población.

Para que las finanzas públicas cumplan su misión de contribuir al bien común, la ciudadanía debe involucrarse en los procesos de aprobación, ejecución y evaluación presupuestaria. El concepto de presupuesto participativo, por ejemplo, ha emergido como una estrategia para incorporar las demandas sociales en la definición de prioridades de gasto (Heath, 2012). Sin embargo, la eficacia de esta herramienta depende de que existan canales institucionales para que la gente sepa cómo se está utilizando el dinero y pueda proponer ajustes o denunciar irregularidades.

Una forma efectiva de que la ciudadanía conozca en qué se gastan los recursos públicos en los gobiernos locales es a través de la creación de laboratorios de análisis de las finanzas públicas, estos espacios, integrados por especialistas en administración pública y finanzas públicas, pueden proporcionar informes periódicos y accesibles sobre la recaudación, distribución y eficiencia del gasto en cada municipio. Además, estos laboratorios podrían utilizar herramientas de visualización de datos y plataformas digitales para hacer más comprensible la información presupuestaria, fomentando así una mayor transparencia y rendición de cuentas. Como señala la Guía integral para el fortalecimiento de las finanzas municipales en México (2015), el acceso a información clara y estructurada permite a la población involucrarse en la vigilancia del uso de los recursos, evitando malas prácticas y promoviendo una administración más eficiente y equitativa.

El involucramiento social no solo fortalece la legitimidad de las políticas fiscales, sino que también puede detectar casos de corrupción y evitar el uso faccioso de los recursos públicos. De acuerdo con la Guía integral para el fortalecimiento de las finanzas municipales en México (2015), “los esquemas de Contraloría Social han demostrado eficacia en la vigilancia y verificación de obras públicas en municipios con alta marginación” (p. 45). Esto se traduce en un círculo virtuoso: la administración local se hace más receptiva a las demandas ciudadanas, la gente ve resultados concretos en infraestructura y servicios, y se genera mayor disposición al pago de impuestos locales.

Existen varios retos que deben enfrentarse para fortalecer la relevancia y la efectividad de las finanzas públicas en México y en otros países con estructuras federales similares, en primer lugar, la modernización de la administración tributaria local resulta inaplazable; es necesario invertir en tecnología, capacitación del personal y normatividad clara para reducir la evasión fiscal (Heath, 2012). Además, se requiere revisar la fórmula de distribución de participaciones federales, buscando que los incentivos promuevan la

recaudación local y no perpetúen la dependencia financiera de los municipios (Sobarzo-Fimbres, 2005).

Por otro lado, la rendición de cuentas debe complementarse con mecanismos de supervisión independientes y con sanciones contundentes ante el desvío de recursos, si bien la Auditoría Superior de la Federación y los órganos estatales de fiscalización realizan revisiones periódicas, con frecuencia sus observaciones no se traducen en acciones correctivas efectivas ni en responsabilidades penales o administrativas para los infractores (Gobierno del Estado de México, 2023). Esto envía la señal equivocada de que la impunidad es la norma, socavando la credibilidad en el sistema fiscal.

Asimismo, es fundamental avanzar en la consolidación de una cultura de planeación de largo plazo, el cortoplacismo típico de los ciclos electorales conlleva la ejecución de proyectos aislados que no siempre tienen un impacto sostenible en el desarrollo. La adopción de planes de desarrollo municipal, estatal y nacional alineados con metas de mediano y largo plazo ayudaría a guiar la inversión hacia iniciativas de mayor trascendencia social y económica (Moreno Espinosa, R. y Pérez Lara, J, 2015). Por supuesto, ello implica mejorar la articulación entre los distintos niveles de gobierno y la colaboración con actores de la sociedad civil y el sector privado.

3. Caracterización socioeconómica de los municipios analizados

La caracterización socioeconómica de los municipios de Amecameca, Atlautla, Tepetlixpa y Tlalmanalco, ubicados en la zona Sur Oriente del Estado de México, permite identificar aspectos clave que condicionan el desempeño financiero y, en consecuencia, la gestión pública local. Estos municipios, situados en una región estratégicamente cercana a la Ciudad de México, enfrentan problemáticas comunes, pero presentan diferencias significativas en cuanto a su desarrollo económico y social, lo que se refleja claramente en los indicadores socioeconómicos del periodo 2010-2020 (PNUD, 2023).

En términos generales, los municipios de Amecameca, Atlautla, Tepetlixpa y Tlalmanalco han mostrado un crecimiento poblacional moderado, impulsado en parte por su cercanía con la capital del país, pero también limitado por la ausencia de una infraestructura suficientemente desarrollada que promueva el establecimiento de empresas y genere empleos locales. En el periodo 2010-2020, la población en estos municipios aumentó, lo que incrementa la demanda de servicios públicos y exige una mayor capacidad financiera para atender estas necesidades crecientes. Sin embargo, es evidente una baja capacidad de recaudación local, dependencia significativa de transferencias federales y, consecuentemente, desafíos para satisfacer plenamente las demandas ciudadanas (PNUD, 2023).

Amecameca destaca en la región como un municipio con mayor desarrollo relativo, debido principalmente a una estructura económica más diversificada y una base tributaria relativamente más sólida, si bien cuenta con una economía enfocada en el sector terciario, principalmente comercio y servicios, este sector no ha logrado convertirse en un motor suficiente para reducir de forma significativa la pobreza moderada que afecta al 50.9% de su población, según datos de CONEVAL (2020). Este fenómeno refleja las limitaciones en las políticas públicas municipales, las cuales no han logrado convertir su cercanía con grandes centros urbanos en oportunidades reales de desarrollo económico y social, lo que a su vez limita la recaudación tributaria y aumenta la dependencia de recursos federales.

Atlautla, por otro lado, representa un caso paradigmático de los desafíos financieros derivados de una alta marginación económica y social, su estructura económica, predominantemente rural, limita considerablemente la generación de ingresos propios, incrementando la dependencia de transferencias federales del Ramo 33 y otros subsidios gubernamentales. Según los datos del PNUD (2023), Atlautla mantiene uno de los índices más bajos en cuanto a ingreso per cápita en comparación con los municipios vecinos analizados. La estructura predominantemente agrícola, basada en actividades de subsistencia, restringe

notablemente la capacidad recaudatoria local, aunado a esto, la limitada infraestructura en salud y educación revela profundas deficiencias en las políticas municipales para garantizar servicios esenciales, lo que incide directamente en la persistencia de altos niveles de marginación y pobreza extrema.

Tepetlixpa comparte muchas de las limitaciones socioeconómicas de Atlautla, con un ingreso per cápita modesto y un bajo desarrollo relativo en términos de salud y educación, de acuerdo con los datos reportados por el PNUD (2023), se observa una baja cobertura en aseguramiento de salud y un rezago en educación. Al igual que Atlautla, Tepetlixpa enfrenta una importante dependencia de las transferencias federales para atender las necesidades más básicas de su población, lo cual condiciona de manera importante la autonomía financiera y administrativa del gobierno local. La debilidad estructural de su base económica impide generar los recursos tributarios suficientes para implementar políticas de desarrollo local efectivas, siendo dependiente del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) (Moreno Espinosa y Pérez Lara, 2015).

Tlalmanalco, por su parte, muestra una situación socioeconómica particular en la región debido a una estructura económica mixta, la presencia de actividades industriales y comerciales proporciona un mayor ingreso per cápita relativo y una capacidad recaudatoria potencialmente superior respecto a los municipios vecinos. Sin embargo, estos recursos adicionales no se han traducido necesariamente en una distribución equitativa del gasto público ni en una gestión eficiente del mismo (Moreno Espinosa y Pérez Lara, 2015). A pesar de contar con mayores ingresos propios, una proporción significativa del presupuesto sigue destinándose al gasto corriente, particularmente salarios y gastos administrativos, limitando las inversiones en infraestructura y desarrollo social. Esta situación pone de manifiesto problemas graves en la planeación presupuestal y la necesidad urgente de mejorar la gobernanza financiera municipal para asegurar un desarrollo equitativo y sostenible en la región.

En todos los municipios analizados, la dependencia excesiva de recursos externos provenientes del Ramo 33 (transferencias federales condicionadas) condiciona el margen de maniobra presupuestal. Según Moreno Espinosa y Pérez Lara (2015), la dependencia financiera limita significativamente la capacidad de los gobiernos municipales para responder de manera eficiente y rápida a las demandas locales, lo cual se traduce en deficiencias crónicas en infraestructura, servicios básicos y desarrollo económico. Esta dependencia, además, tiende a reducir los incentivos para fortalecer mecanismos propios de recaudación, particularmente impuestos locales como el predial, manteniendo a los municipios en una situación de vulnerabilidad financiera.

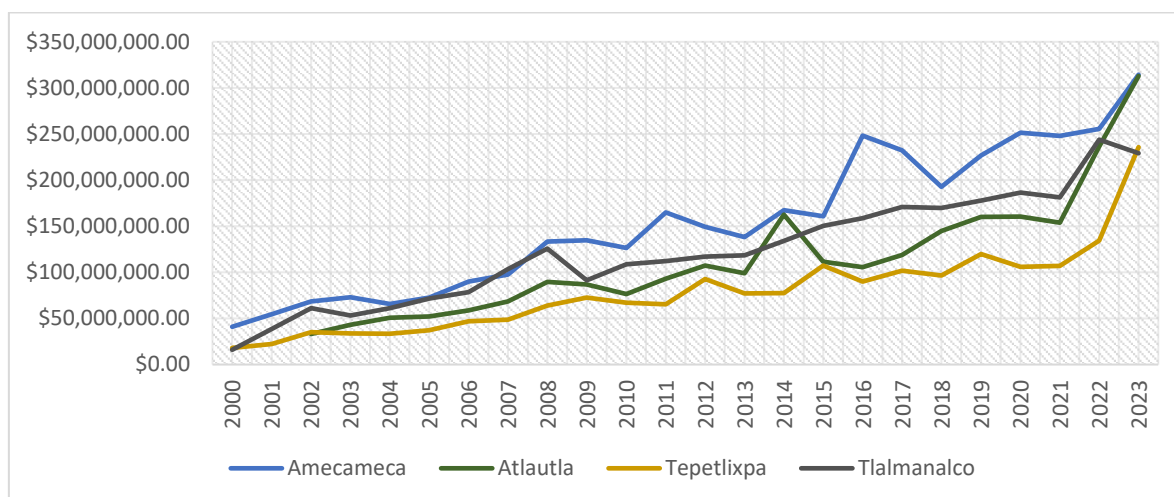
Finalmente, la situación socioeconómica de estos municipios resalta la necesidad urgente de impulsar estrategias que fortalezcan la autonomía financiera local, incrementar la eficiencia tributaria, fomentar la diversificación económica, mejorar la transparencia en la gestión de recursos y propiciar una participación ciudadana efectiva en la vigilancia presupuestaria constituyen acciones fundamentales para superar los retos descritos. Una mayor profesionalización administrativa, en conjunto con políticas públicas diseñadas desde un enfoque territorial y no solo sectorial, podría permitir aprovechar plenamente la ventaja estratégica que les brinda la proximidad con la Ciudad de México. De no realizarse estos ajustes, persistirán las condiciones socioeconómicas adversas que actualmente caracterizan a estos municipios y que limitan la efectividad del gasto público y la gobernanza local.

4. Análisis de ingresos municipales

Al analizar detenidamente el comportamiento histórico de los ingresos de los municipios de Amecameca, Atlautla, Tepetlixpa y Tlalmanalco en el periodo comprendido entre los años 2000 y 2023, es posible observar patrones significativos que reflejan tanto oportunidades como desafíos importantes en la gestión financiera pública. La selección de estos municipios para este análisis resulta especialmente relevante debido a características compartidas: cercanía geográfica y estratégica con la Ciudad de México, economías

predominantemente rurales o enfocadas en servicios comerciales, limitaciones en infraestructura básica, así como altos niveles de marginación que condicionan su potencial recaudatorio (Moreno Espinosa y Pérez Lara, 2015). A continuación, se presenta la gráfica 1 con el comportamiento histórico de los ingresos totales de cada municipio seleccionado.

Gráfica 1. Sobre el comportamiento de los ingresos públicos de los municipios seleccionados



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI, 2025.

En primer lugar, el municipio de Amecameca destaca por tener los ingresos totales más altos en términos absolutos en la región durante casi todo el período analizado (2000-2023). Como puede observarse en la gráfica, Amecameca ha mostrado una tendencia ascendente constante en sus ingresos totales, con algunos períodos de ligera disminución. En el año 2000, sus ingresos totales ascendían aproximadamente a 40.9 millones de pesos, incrementándose considerablemente hasta superar los 314 millones en 2023 (INEGI, 2025). A pesar de este crecimiento notable, el municipio mantiene una importante dependencia hacia aportaciones y participaciones federales, las cuales conforman la mayor parte de sus ingresos totales. Aunque ha habido un aumento significativo en la recaudación local por medio de impuestos, pasando de 3.4 millones en el año 2000 a aproximadamente 18.8 millones en 2023, esta cifra sigue siendo insuficiente para modificar significativamente su estructura financiera, la cual continúa dependiendo en gran medida de las aportaciones federales (INEGI, 2025).

En Atlautla, la situación presenta particularidades importantes, este municipio inició con ingresos totales relativamente bajos en el año 2000 (24.6 millones de pesos), pero para 2023 estos ingresos crecieron significativamente a más de 312 millones. A pesar de este notable incremento en los recursos disponibles, la estructura interna de ingresos revela una dependencia importante de las aportaciones y participaciones federales, representando estas más del 70% del total anual en promedio. Los ingresos provenientes de impuestos municipales, que en el año 2000 eran cercanos a 1.2 millones, crecieron moderadamente hasta alcanzar 6.2 millones en 2023, lo cual refleja un limitado esfuerzo local para fortalecer la recaudación tributaria, especialmente del impuesto predial. La capacidad para generar ingresos vía derechos también mostró incrementos moderados, sin embargo, la estructura económica agrícola y de subsistencia prevalente restringe considerablemente las posibilidades de ampliar estos ingresos propios (INEGI, 2025). Adicionalmente, el uso intermitente del financiamiento observado en Atlautla, sin una planeación financiera estratégica, cuestiona la responsabilidad fiscal y la sostenibilidad futura del municipio.

En Tepetlixpa, el comportamiento de los ingresos municipales entre 2000 y 2023 muestra también un incremento significativo, pasando de aproximadamente 18 millones a más de 235.7 millones de pesos anuales. No obstante, este crecimiento sigue obedeciendo principalmente a las aportaciones federales y estatales, reflejando de nuevo una problemática común en estos municipios: la dependencia financiera externa (INEGI, 2025). Los ingresos por impuestos, aunque incrementaron de forma moderada (de menos de 1 millón en el año 2000 a cerca de 4 millones en años recientes), no son lo suficientemente robustos para reducir significativamente su dependencia de las transferencias federales. Esto limita la autonomía del municipio para implementar políticas públicas que respondan de manera eficiente a sus desafíos socioeconómicos locales. El uso esporádico del endeudamiento, evidenciado en varios años, también refleja una gestión reactiva y cortoplacista del financiamiento público,

más orientada a resolver problemas inmediatos que a fomentar la inversión productiva sostenible (INEGI, 2025).

Por último, el municipio de Tlalmanalco muestra un comportamiento ligeramente diferente al resto, reflejando una mayor diversificación y una mejor base económica local, debido a la presencia de ciertos sectores industriales y comerciales dinámicos, de acuerdo con los datos analizados, los ingresos totales han crecido consistentemente desde aproximadamente 16 millones de pesos en el año 2000 hasta superar los 229 millones en el año 2023, mostrando un dinamismo económico y financiero superior en relación con los demás municipios analizados (INEGI, 2025). Tlalmanalco ha incrementado significativamente sus ingresos propios por impuestos y derechos, llegando en 2023 a superar los 12.4 millones por impuestos locales y 10.1 millones por derechos municipales. Sin embargo, a pesar de estos avances positivos en la capacidad recaudatoria local, su dependencia financiera respecto a las transferencias federales permanece elevada. Además, aunque el municipio ha recurrido a financiamiento externo en distintos momentos del periodo analizado, la falta de estrategias claras para su utilización plantea preocupaciones sobre la eficiencia y sostenibilidad de este mecanismo financiero en el largo plazo (INEGI, 2025).

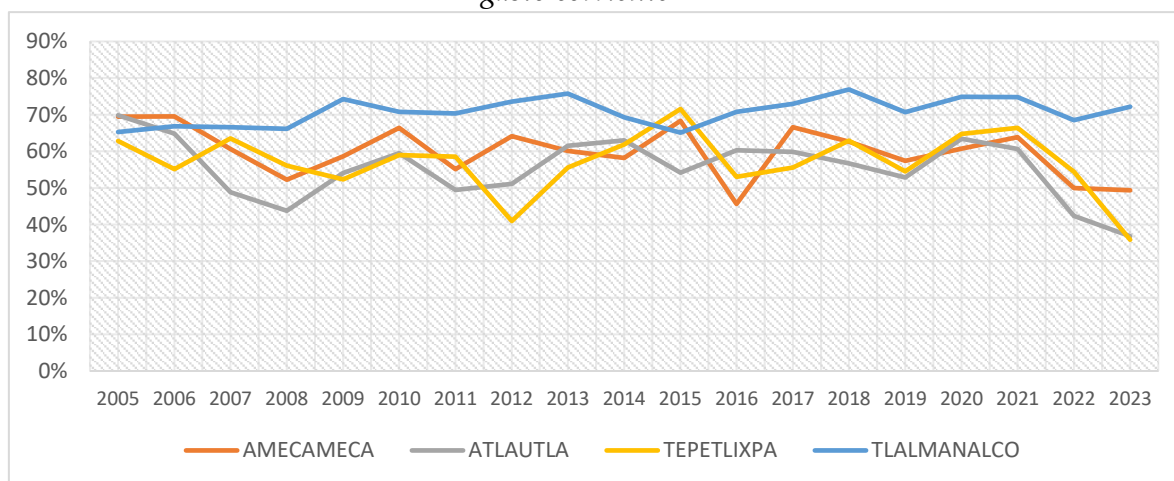
En términos comparativos, todos los municipios analizados muestran incrementos considerables en sus ingresos totales a lo largo de las últimas dos décadas, pero también coinciden en una elevada dependencia financiera de las transferencias federales y estatales. Aun así, la diferencia clave se encuentra en la capacidad relativa para generar recursos propios. Tlalmanalco y Amecameca han logrado una mejor dinámica recaudatoria local gracias a su mayor urbanización y diversificación económica; sin embargo, aún presentan desafíos para reducir su dependencia externa. En contraste, Tepetlixpa y Atlautla, con economías predominantemente agrícolas, no han conseguido desarrollar una base recaudatoria sólida y autónoma, incrementando así su dependencia hacia las transferencias federales y estatales.

Este análisis evidencia claramente la necesidad urgente de políticas integrales que incentiven la capacidad recaudatoria local, fortalezcan la transparencia financiera, reduzcan la dependencia de los municipios respecto a los recursos federales y estatales y establezcan mecanismos claros para la administración eficiente y sostenible del financiamiento externo. Tales medidas permitirían mejorar significativamente el desempeño fiscal local, promoviendo un desarrollo económico más equitativo y sostenible en la región.

5. Análisis del gasto público municipal

El análisis del destino del gasto en los municipios de Amecameca, Atlautla, Tepetlixpa y Tlalmanalco permite identificar las prioridades presupuestarias de cada administración y su impacto en el desarrollo local, en términos generales, el presupuesto municipal se divide en gasto corriente, destinado a la operación y funcionamiento del gobierno (nómina, materiales, servicios generales), y gasto en inversión pública, orientado a infraestructura, obra pública y proyectos estratégicos que fomenten el crecimiento económico y el bienestar social. La proporción asignada a cada rubro refleja el modelo de gestión financiera municipal y su capacidad para impulsar el desarrollo sostenible. Para iniciar con el análisis se presenta la gráfica 2, donde se puede ver la tendencia en materia de gasto corriente.

Gráfica 2. Sobre el comportamiento histórico del porcentaje del presupuesto destinado a gasto corriente



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI, 2025.

El comportamiento del gasto corriente en los municipios analizados muestra variaciones importantes a lo largo del periodo 2005-2023, en términos generales, una alta proporción de gasto corriente suele indicar una administración con gran carga operativa, lo que reduce la disponibilidad de recursos para proyectos de inversión. En el caso de Amecameca, se observa una tendencia fluctuante, iniciando con un 69% del presupuesto en 2005, alcanzando su punto más alto en 2015 con un 68% y mostrando una reducción significativa en 2016, cuando cayó al 46%. Sin embargo, en los años siguientes, el gasto corriente volvió a incrementarse, situándose en 64% en 2021 y reduciéndose a 50% en 2022 y 49% en 2023. Esta tendencia sugiere que, en los últimos años de la gráfica se muestra un esfuerzo importante en mejorar el manejo de las finanzas públicas para reorientar el gasto hacia la inversión pública que redunde en un mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

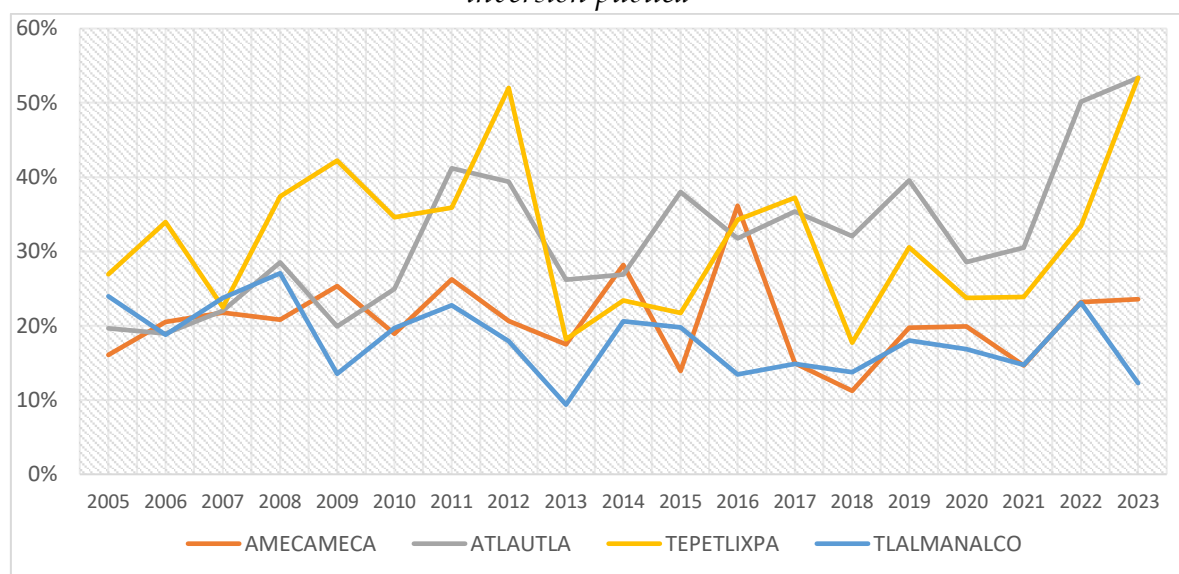
En contraste, Atlautla muestra una reducción progresiva y constante del gasto corriente, lo que podría interpretarse como un esfuerzo por optimizar los recursos disponibles, en 2005, este rubro representaba el 70% del presupuesto municipal, pero en los años siguientes experimentó una disminución constante hasta llegar al 37% en 2023. Lo anterior, indica un cambio en la estrategia financiera del municipio, a diferencia de Amecameca, donde el gasto corriente ha oscilado de manera significativa, Atlautla presenta una tendencia más contundente a la reducción, lo que sugiere un mayor control del gasto administrativo y una mayor disponibilidad de recursos para inversión a lo largo de la línea temporal.

El caso de Tepetlixpa muestra un comportamiento menos estable, con variaciones considerables en la asignación al gasto corriente. En 2005, el 63% del presupuesto se destinaba a este rubro, disminuyendo en 2006 para luego aumentar nuevamente en 2007. Sin embargo, a partir de 2015 se observa un repunte, alcanzando el 72%, lo que refleja un incremento en la carga operativa del municipio. En los años siguientes, la tendencia comenzó a revertirse, y en 2023 el gasto corriente representó solo el 36% del presupuesto total, este descenso

es un indicativo positivo, ya que refleja una mayor disponibilidad de recursos para inversión pública.

Por otro lado, Tlalmanalco se distingue por mantener consistentemente un gasto corriente elevado a lo largo del periodo analizado, en 2005, este rubro representaba el 65% del presupuesto municipal, cifra que se incrementó progresivamente hasta alcanzar su punto máximo en 2018 con un 77%. Aunque en años recientes se ha observado una ligera reducción, en 2023 el gasto corriente aún representa el 72% del presupuesto, lo que lo convierte en el municipio con la mayor proporción de recursos destinados a operación y administración. Este comportamiento sugiere que una parte importante del presupuesto sigue siendo utilizada en funciones administrativas en lugar de proyectos estratégicos de desarrollo. Por otro lado, es importante revisar también el nivel de inversión pública, para lo cual se presenta la gráfica número 3.

Gráfica 3. Sobre el comportamiento histórico del porcentaje del presupuesto destinado inversión pública



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INEGI, 2025.

En cuanto a la inversión pública, su evolución refleja la capacidad de cada municipio para destinar recursos a proyectos de infraestructura y desarrollo social, en Amecameca, la inversión ha mostrado fluctuaciones importantes a lo largo del periodo analizado, en 2005, representaba el 16% del presupuesto, aumentando progresivamente hasta alcanzar su punto más alto en 2016 con un

36%. No obstante, en 2017 y 2018 se redujo drásticamente hasta el 11%, lo que sugiere una reorientación de recursos hacia el gasto corriente. En 2023, la inversión pública alcanzó el 24%, un nivel aún moderado considerando las necesidades de infraestructura y desarrollo del municipio, pero con una mejora importante respecto del comportamiento observado en los años previos.

Por su parte, Atlautla ha mostrado una evolución favorable en términos de inversión pública, en 2005, el 20% del presupuesto municipal se destinaba a este rubro, cifra que aumentó considerablemente en los años siguientes hasta alcanzar un 41% en 2011. En 2014 y 2015 se mantuvo en niveles relativamente altos (38%), aunque en 2016 descendió al 32%. A partir de 2020, se observa un crecimiento sostenido en la inversión pública, alcanzando el 50% en 2022 y el 53% en 2023, lo que representa el mayor porcentaje de los municipios analizados. Esta tendencia indica un compromiso sólido con la inversión en infraestructura y desarrollo social.

Tepetlixpa, por otro lado, muestra una tendencia menos uniforme. En 2005, el 27% del presupuesto se destinaba a inversión pública, alcanzando su punto máximo en 2012 con un 52%, no obstante, a partir de 2014 la inversión se redujo significativamente, cayendo al 18% en 2017, en años recientes, se ha observado una recuperación progresiva, y en 2023 la inversión pública alcanzó el 53%, situándose al mismo nivel que Atlautla. Esta evolución sugiere que el municipio ha logrado liberar recursos del gasto corriente para destinarlos a inversión en infraestructura y servicios públicos.

El comportamiento de Tlalmanalco es el más preocupante en términos de inversión pública, ya que ha mantenido niveles históricamente bajos en este rubro. En 2005, el 24% del presupuesto municipal se destinaba a inversión, pero en los años siguientes esta cifra se redujo drásticamente, alcanzando su punto más bajo en 2013 con apenas un 9%. Aunque en 2014 y 2015 hubo un ligero repunte, el porcentaje de inversión pública volvió a disminuir en los años siguientes, situándose en 12% en 2023. Este comportamiento indica que el municipio continúa priorizando el gasto corriente sobre la inversión en

infraestructura y proyectos de desarrollo, lo que podría comprometer su crecimiento económico y la calidad de vida de sus habitantes en el mediano y largo plazo.

En términos comparativos, Atlautla y Tepetlixpa han sido los municipios que han logrado incrementar más significativamente su inversión pública en los últimos años, destinando en 2023 más del 50% de su presupuesto a este rubro. Esta tendencia sugiere un esfuerzo por mejorar la infraestructura local y promover un crecimiento sostenible. En contraste, Tlalmanalco presenta los niveles más bajos de inversión pública, lo que evidencia una gestión enfocada en el gasto corriente y con limitada capacidad para generar proyectos estratégicos. Amecameca se encuentra en una posición intermedia, con un nivel de inversión pública moderado y una evolución fluctuante en la asignación de recursos.

El análisis evidencia la necesidad de que los municipios optimicen su estructura de gasto, reduciendo progresivamente el gasto corriente y fortaleciendo la inversión pública. Una mayor inversión en infraestructura y proyectos de desarrollo permitiría mejorar la calidad de los servicios públicos y fomentar el crecimiento económico local. Para lograrlo, es fundamental implementar políticas de racionalización del gasto administrativo, fortalecer la recaudación de ingresos propios y mejorar la planeación financiera a largo plazo, evitando que los recursos se destinen desproporcionadamente al funcionamiento del aparato gubernamental en detrimento de la inversión en el desarrollo municipal.

6. Evaluación del desempeño financiero

La evaluación del desempeño financiero municipal permite identificar no solamente la capacidad administrativa en términos económicos, sino también la eficacia y transparencia con que se utilizan los recursos públicos, en el contexto de los municipios de la Zona Sur Oriente del Estado de México analizados, particularmente en los casos específicos de Amecameca, Atlautla, Tepetlixpa y Tlalmanalco, el desempeño financiero ha mostrado claras diferencias, las cuales

están estrechamente relacionadas con su capacidad de recaudación propia, dependencia de transferencias federales y prioridades presupuestarias en términos de gasto corriente e inversión pública.

En primer término, es fundamental recordar que las finanzas públicas constituyen el mecanismo central para que los gobiernos locales puedan prestar servicios básicos y fomentar el desarrollo económico local. Según Heath (2012), las finanzas públicas permiten "la asignación de recursos, la estabilización económica y la redistribución del ingreso" (p. 107), lo cual destaca la importancia de una gestión financiera eficiente y transparente. No obstante, en los municipios analizados se observa que estos objetivos no siempre se cumplen satisfactoriamente debido a una serie de limitaciones estructurales y administrativas.

Amecameca, por ejemplo, ha registrado una evolución positiva en términos absolutos en sus ingresos totales; sin embargo, como señala el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2025), estos ingresos siguen estando "altamente condicionados por transferencias federales y estatales". En este municipio se observa un manejo fluctuante de los recursos, con un importante esfuerzo reciente por reducir el porcentaje del presupuesto destinado al gasto corriente y aumentar la inversión pública, alcanzando esta última un 24% en 2023 (INEGI, 2025). No obstante, persisten dudas sobre la sostenibilidad de estas políticas en el largo plazo, particularmente considerando la necesidad de consolidar ingresos propios más robustos y estables.

Atlautla destaca positivamente en esta evaluación debido a su desempeño financiero favorable en términos relativos. Este municipio ha conseguido reducir progresivamente su gasto corriente desde un 70% en 2005 a solo un 37% en 2023, al tiempo que ha incrementado consistentemente su inversión pública, alcanzando un notable 53% del presupuesto en el mismo año (INEGI, 2025). Esta estrategia refleja una clara orientación hacia el desarrollo y la inversión en infraestructura, algo que según Sobarzo-Fimbres (2005) resulta fundamental, ya que "es deseable que el gobierno priorice la inversión en bienes de capital que

generen rendimientos a largo plazo" (p. 110). Atlautla demuestra así que, pese a sus limitaciones económicas iniciales, una gestión financiera disciplinada y orientada al largo plazo puede generar resultados positivos que favorezcan el desarrollo local.

En el caso de Tepetlixpa, la evaluación del desempeño financiero resulta más compleja, debido a la irregularidad en la distribución del gasto municipal, a pesar de haber experimentado variaciones importantes, recientemente Tepetlixpa ha logrado reducir significativamente su gasto corriente a 36% del presupuesto total en 2023, al mismo tiempo que aumentó la inversión pública hasta igualar el desempeño positivo de Atlautla con un 53% (INEGI, 2025). No obstante, históricamente este municipio ha tenido dificultades para estabilizar una política financiera consistente, alternando periodos de alto gasto operativo con esfuerzos puntuales de inversión. Esta inconsistencia limita la capacidad del municipio para generar un crecimiento sostenido y eficiente, y plantea la necesidad urgente de una planeación financiera más robusta y de largo plazo.

Finalmente, la evaluación del desempeño financiero de Tlalmanalco resulta preocupante debido a la persistencia en altos niveles de gasto corriente, alcanzando cifras superiores al 70% durante gran parte del periodo analizado y mostrando solo una ligera reducción reciente al 72% en 2023 (INEGI, 2025). La inversión pública en Tlalmanalco ha permanecido consistentemente baja, destacando negativamente frente a los otros municipios analizados, con apenas un 12% del presupuesto destinado a proyectos de infraestructura en 2023 (INEGI, 2025). Este comportamiento financiero revela serias deficiencias administrativas y problemas de planeación presupuestaria, además de evidenciar una incapacidad para aprovechar plenamente su potencial económico, derivado de una economía más diversificada respecto a sus municipios vecinos (Moreno Espinosa y Pérez Lara, 2015).

De manera comparativa, la evaluación del desempeño financiero muestra claramente que, mientras Atlautla y Tepetlixpa están logrando una mejora sustancial en la distribución de su presupuesto hacia la inversión pública,

Tlalmanalco mantiene una estructura preocupantemente enfocada en gastos operativos y administrativos. Amecameca, aunque con resultados intermedios, todavía requiere consolidar una estrategia financiera estable para reducir la dependencia de las transferencias federales y fortalecer ingresos propios (Guía integral para el fortalecimiento de las finanzas municipales en México, 2015).

En síntesis, una gestión financiera eficiente implica no solo maximizar ingresos y controlar gastos, sino también aplicar estrategias claras de largo plazo que permitan un desarrollo equitativo y sostenible. Como indica claramente la Guía integral para el fortalecimiento de las finanzas municipales (2015), "la distribución del gasto público está sujeta a presiones políticas y a la influencia de grupos de poder, lo cual puede distorsionar las prioridades establecidas en los planes de desarrollo" (p. 110). Por esta razón, es indispensable reforzar los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y profesionalización administrativa en todos los municipios analizados, lo cual permitiría reducir la opacidad, mejorar la planificación y gestión del gasto público y garantizar una asignación más efectiva de los recursos municipales en beneficio del desarrollo económico y social de sus comunidades.

7. Conclusiones y recomendaciones

La evaluación integral de la situación financiera en los municipios de Amecameca, Atlautla, Tepetlixpa y Tlalmanalco, ubicados en la Zona Sur Oriente del Estado de México, permite concluir que, pese a compartir características geográficas, económicas y sociales similares, existen notables diferencias en cuanto a la gestión financiera y al desempeño presupuestal que cada uno muestra. Estas diferencias se reflejan principalmente en la estructura de sus ingresos, la composición del gasto y la capacidad institucional para administrar de manera eficiente los recursos públicos disponibles.

En primer lugar, se ha observado que la principal fuente de ingresos de estos municipios sigue siendo, en gran medida, las aportaciones y participaciones federales, lo que denota una fuerte dependencia de recursos externos. Esto

genera una preocupante vulnerabilidad fiscal, especialmente frente a cambios en las políticas nacionales o crisis económicas que puedan reducir el flujo de transferencias desde la federación hacia los municipios. Aunque Amecameca y Tlalmanalco han logrado avances moderados en la generación de ingresos propios vía impuestos y derechos, estos esfuerzos han sido insuficientes para disminuir significativamente su dependencia externa. Por su parte, Atlautla y Tepetlixpa han mostrado mayores limitaciones estructurales en la recaudación propia debido a economías locales menos diversificadas y condiciones predominantemente rurales.

Respecto al destino del gasto público, el análisis demuestra una marcada diferencia en las prioridades presupuestarias municipales, Atlautla y Tepetlixpa se destacan positivamente por haber logrado reducir consistentemente el porcentaje de recursos destinados al gasto corriente, incrementando significativamente la inversión pública, lo cual indica una gestión orientada hacia el desarrollo de infraestructura y mejora en los servicios públicos. Esta situación es claramente favorable, considerando que una mayor inversión pública fortalece el crecimiento económico local y promueve un desarrollo social más equitativo y sostenible en el largo plazo.

En contraste, Tlalmanalco muestra un desempeño preocupante debido a la persistente prioridad que otorga al gasto corriente, destinando consistentemente más del 70% de su presupuesto a gastos administrativos y operativos. Esta situación limita significativamente su capacidad de inversión pública, perjudicando su desarrollo económico y social, y revelando posibles deficiencias administrativas y de planeación presupuestal. Por su parte, Amecameca presenta un comportamiento intermedio, con esfuerzos fluctuantes por optimizar el gasto corriente, pero sin consolidar aún una estrategia clara que garantice una sostenibilidad financiera sólida en el largo plazo.

La evaluación comparada evidencia claramente la importancia crítica de fortalecer la autonomía financiera local mediante la implementación de políticas eficaces para incrementar la recaudación propia. Para ello, es indispensable

modernizar los mecanismos administrativos de cobro, mejorar la transparencia y rendición de cuentas, así como profesionalizar la gestión pública local. Asimismo, resulta fundamental reducir la dependencia financiera externa, promoviendo una diversificación económica que permita ampliar la base tributaria local y generar ingresos propios de manera más eficiente y sostenible.

En términos administrativos y financieros, es urgente que los municipios revisen y mejoren la calidad del gasto público. La racionalización del gasto corriente es crucial para liberar recursos que puedan ser redirigidos hacia proyectos estratégicos y sostenibles de inversión pública. En este sentido, Atlautla y Tepetlixpa ofrecen un modelo que podría replicarse en otros municipios, demostrando que es posible reorientar recursos hacia el desarrollo local mediante una administración financiera más disciplinada y estratégica.

Finalmente, los resultados obtenidos ponen en evidencia la necesidad de fortalecer los mecanismos institucionales de supervisión y control del ejercicio presupuestal para asegurar que los recursos sean empleados adecuadamente y de manera transparente. La implementación de laboratorios o centros especializados en análisis de las finanzas públicas municipales podría representar un avance significativo para mejorar la rendición de cuentas y la participación ciudadana en el monitoreo del gasto público, facilitando así una gestión financiera más transparente y efectiva.

En conclusión, la situación financiera actual en los municipios analizados exige una gestión pública más estratégica, disciplinada y transparente. Es fundamental reducir la dependencia de recursos externos, optimizar la distribución del gasto público y priorizar la inversión en proyectos que generen desarrollo económico y social sostenible a largo plazo. Solo mediante estas medidas podrán los municipios de Amecameca, Atlautla, Tepetlixpa y Tlalmanalco superar sus desafíos estructurales y avanzar hacia un crecimiento equitativo, sostenible e incluyente.

8. Referencias bibliográficas

- Arriaga Conchas, E. (1996). Finanzas públicas de México. Instituto Politécnico Nacional.
- Aspe Armella, P. (1993). El camino mexicano de la transformación económica. Fondo de Cultura Económica.
- Chávez Meza, L. A. (2014). Desistimiento fiscal, incertidumbre y propiedad social en los municipios de México. *Región y Sociedad*, 26(61), 87-117.
- Chávez Meza, L. A. (2018). Regulación y expansión del endeudamiento público subnacional en México: un enfoque estadístico, 2006-2015. *Región y Sociedad*, 30, 1-26.
- Congreso de la Unión. (2016). *Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios*. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de <https://snf.gob.mx+2https://iip.congresosinaloa.gob.mx+2>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. (2020). *Medición de pobreza municipal 2020*. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaMunicipal.aspx>
- Dain, S., & Afonso, J. R. R. (1991). Finanzas públicas y desarrollo: Brasil. CEPAL.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. (2015). *Guía integral para el fortalecimiento de las finanzas municipales en México*. Recuperado de https://ciudadesytransporte.mx/wp-content/uploads/2021/06/Guia_integral_para_el_fortalecimiento_de_las_finanzas_municipales_Parte_1.pdf
- Giraldo, J. (2009). Las finanzas públicas en América Latina: una visión desde la CEPAL. *Revista CEPAL*, 98, 7-28.
- Gobierno del Estado de México. (2015). *Programa Regional Región I Amecameca. Diagnóstico Socioeconómico y Demográfico*. Recuperado de https://agenda2030.edomex.gob.mx/sites/agenda2030.edomex.gob.mx/files/files/municipios/Regiones/REGION_1_AMECAMECA.pdf
- Gobierno del Estado de México. (2023). Las finanzas públicas del Estado de México: Aspectos más sobresalientes de su evolución histórica 1823-2023. Instituto de Políticas Públicas del Estado de México y sus Municipios, Toluca, México.

- González, M. (2013). La descentralización fiscal en México y su impacto en las finanzas públicas municipales. *Revista de Economía Pública*, 207(4), 27-50.
- Gutiérrez, E. (2015). Transparencia y rendición de cuentas en las finanzas públicas municipales de México. *Gestión y Política Pública*, 24(1), 3-36.
- Heath, J. (2012). *Lo que indican los indicadores: Cómo utilizar la información estadística para entender la realidad económica de México*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
- Hernández, R. (2017). Participación ciudadana y presupuesto participativo en los municipios mexicanos. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 62(231), 137-162.
- Huerta Cuervo, R. (2024). Endeudamiento público municipal en México en el periodo 2009-2021: los efectos de las reformas legales y la pandemia por COVID-19. *Revista Finanzas y Política Económica*, 16(1), 95-120.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2025). *Finanzas públicas estatales y municipales*. INEGI. Recuperado el [13 de marzo de 2025], de <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>
- López, R., & Meza, A. (2014). Finanzas públicas y desarrollo local: El caso de los municipios del departamento de Antioquia, Colombia (2001-2011). *Revista de Economía del Rosario*, 17(2), 123-156.
- Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *EURE (Santiago)*, 31(93), 73-88.
- Montecinos, E. (2012). Democracia y presupuesto participativo en América Latina: La mutación del presupuesto participativo fuera de Brasil. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 53, 1-17.
- Montecinos, E. (2013). Los actuales desafíos regionales en Chile: ¿nueva regionalización o más descentralización?. *Revista de Estudios Parlamentarios*, 8, 35-60.
- Moreno Espinosa, R. y Pérez Lara, J. E. (2015). En qué gastan los municipios mexiquenses: El caso de los municipios de la zona oriente del Estado de México, 1998-2010. *Revista IAPEM*, (90), 57-81. Recuperado de <https://iapem.edomex.gob.mx/editorial/revistas/RIAPEM90.pdf>

- Oates, W. E. (1968). The theory of public finance in a federal system. *Canadian Journal of Economics*, 1(1), 37-54.
- Oates, W. E. (1977). *The political economy of fiscal federalism*. Lexington Books.
- Pérez Lara, J. E., y Moreno Espinosa, R. (2015). El desarrollo municipal, factor estratégico en el posicionamiento de México en los escenarios políticos y sociales del siglo XXI. *Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro*.
- Pérez Lara, J. E., y Moreno Espinosa, R. (2015). Perspectiva del municipio mexicano en un régimen de alta centralización. En R. Moreno Espinosa, J. Olvera García, & J. C. Olvera García (Coords.), *El municipio mexicano ante los grandes retos del siglo XXI*. Universidad Autónoma del Estado de México y Miguel Ángel Porrúa.
- Pérez Lara, J. E., y Moreno Espinosa, R. (2017). Dimensiones e impactos del gobierno y la administración municipal. El caso de Chalco. *Revista IAPEM*, Núm. 96, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Pérez Lara, J. E., y Moreno Espinosa, R. (2022). Finanzas públicas y desarrollo local en México. En R. Moreno Espinosa (Coord.), *Gobernanza, sustentabilidad y desarrollo en el contexto contemporáneo*. Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2023). *Informe de desarrollo humano municipal 2010-2020: Una década de transformaciones locales en México*. PNUD México.
<https://www.undp.org/es/mexico/publicaciones/informe-de-desarrollo-humano-municipal-2010-2020-una-decada-de-transformaciones-locales-en-mexico-0>
- Secretaría de Economía. (2020). *Amecameca: Economía, empleo, equidad, calidad de vida*. Recuperado de <https://www.economia.gob.mx/datamexico/es/profile/geo/amecameca>
- Sobarzo-Fimbres, H. (2005). Federalismo fiscal en México. *Economía, Sociedad y Territorio*, 4(14), 103-121. Recuperado de <https://est.cmq.edu.mx/index.php/est/article/view/357>

- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Villalobos López, J. A. (2020). *Economía pública municipal*. Munich Personal RePEc Archive.
- Zafra-Gómez, J. L., López-Hernández, A. M., & Hernández-Bastida, A. (2009). Developing a model to measure financial condition in local government: Evaluating service quality and minimizing the effects of the socioeconomic environment: An application to Spanish municipalities. *American Review of Public Administration*, 39(4), 425-449.

Sistema de gestión para resultados en gobiernos municipales de la Región Mixteca del estado de Puebla

Mariano Velasco Torres¹

Introducción

La Nueva Gestión Pública (NGP) representa una tendencia en la administración pública que propone una gestión basada en resultados y no en procedimientos, proporciona mayor responsabilidad institucional en el destino de los recursos públicos y el enfoque hacia el cumplimiento de objetivos, tanto en los procesos para generar bienes públicos, como de impacto en la población beneficiaria (Payán Serna, 2019).

La NGP se caracteriza por un adelgazamiento del estado, descentralización de instituciones públicas, privatización de servicios públicos, decisiones basadas en jerarquías horizontales, una nueva cultura democrática, evaluación del desempeño, incorporación de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC`s) en la producción y distribución de los bienes y servicios públicos, estilos de decisión y cooperación con base en una agenda internacional (Ramos García, 2016; Olavarría, 2010: 14).

Existe otra corriente de pensamiento denominada Pos Nueva Gestión Pública (P-NGP) cuya aportación es transformar al estado y a la administración pública en función de la generación de valores públicos en un marco de gobernanza, es decir, a partir de procesos que generen confianza y expresen una garantía de los intereses de los ciudadanos. También se propone una cultura de la transparencia y la rendición de cuentas sustentada en la mayor participación social (Chica Vélez & Salazar Ortiz, 2021).

¹ Doctor en Ciencias por parte del Colegio de Postgraduados, trabaja la línea de investigación de inseguridad alimentaria y desarrollo local; Profesor de Tiempo Completo en la Facultad de Administración de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP); tiene investigaciones y artículos relacionados con el desarrollo local, territorial y evaluación de la gestión pública; pertenece al padrón de investigadores de la BUAP, cuenta con perfil PRODEP; es miembro del Cuerpo Académico CA-300 Instituciones y Desarrollo; pertenece al SNI en el nivel I.

El concepto de gobernanza hace referencia a una forma de gobierno cooperativo con actores públicos, privados y organizaciones de la sociedad civil para la formulación y ejecución de políticas públicas. Este modelo de administración pública tiene el objetivo de acercar los ciudadanos a las instituciones mediante la participación democrática, es decir, el involucramiento de todos los actores de interés en la acción de gobernar, lo anterior, porque en los procesos de generar bienes y servicios públicos, ningún actor tiene capacidades y recursos suficientes para resolver problemas públicos (Conejero, 2014).

Para implementar una gestión para resultados se requiere que los gobiernos realicen innovaciones en sus procesos, actúen en el marco de la ley, implementen mecanismos para una mayor transparencia y rendición de cuentas, realicen acciones para la desburocratización y profesionalización de servidores públicos con la finalidad de crear una cultura organizacional más efectiva y eficiente en el uso de los recursos públicos (Ramos García, 2016).

La modificación de la normatividad implica cambios en las formas de organización, tanto de estructuras, como de procesos, para una mayor efectividad en el funcionamiento de las administraciones públicas (Rodríguez Hurtado, 2022; Olavarría, 2010).

La innovación de los procesos contribuye a generar una mayor capacidad de gestión de las organizaciones públicas y la posibilidad del cumplimiento de los objetivos planteados en los planes y programas estratégicos del desarrollo (Martínez-Corona et al., 2020; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2008)

Para que se pueda implementar la gestión para resultados, los gobiernos requieren de una articulación interna e interinstitucional, la generación de conocimientos y mantener canales de comunicación abierto a las opiniones de la ciudadanía (transparencia y rendición de cuentas), en esta relación de comunicación debe intensificarse el uso de las TIC's. Se trata entonces de democratizar las decisiones públicas para definir una política pública y evaluar

el desempeño del gobierno (González, Juan, Sánchez, 2015; Martínez-Corona et al., 2020).

La gestión pública para resultados es una estrategia en la que se definen los resultados esperados de las instituciones públicas en cuanto a la generación de bienes y servicios públicos, y de esta manera, generar información para evaluar el desempeño de las organizaciones y de los servidores públicos durante un periodo de tiempo (SHCP, 2008).

La gestión para resultados implica transitar de una evaluación que cuantifique los bienes y servicios a una evaluación por resultados, donde se considere el impacto directo en la población beneficiaria (Rodríguez Hurtado, 2022).

Una gestión pública para resultados debe producir bienes y servicios que generen valor público, cuantificar su producción por periodo de tiempo y medir el impacto en la población beneficiaria. Cada aspecto contribuye al desempeño de la gestión en el corto y mediano plazo (SHCP, 2008).

La gestión para resultados, por la característica de incidir directamente en las condiciones de vida de los ciudadanos, está más enfocado a las administraciones públicas estatales y municipales por ser ámbitos de gobierno cercanos a las necesidades de los ciudadanos, es decir, gobiernos de proximidad.

Una herramienta para implementar la gestión para resultados es el presupuesto basado en resultados, que consiste en una técnica de gestión de información sobre los resultados del ejercicio de los recursos públicos para apoyar las decisiones presupuestarias en cuanto a calidad del gasto público y la rendición de cuentas. El presupuesto basado en resultados es una técnica que facilita la administración de los recursos financieros para que los gobiernos puedan alcanzar las metas institucionales (Payán Serna, 2019; Pérez, 2015; SHCP, 2008).

Con la técnica se tienen consideraciones objetivas para asignar recursos públicos a programas estratégicos de gobierno, es decir, se busca sistemáticamente resultados específicos en términos de volumen de los bienes y servicios públicos (Payán Serna, 2019; SHCP, 2008).

Se busca mejorar también las decisiones presupuestarias y se consolida la asignación de los recursos públicos a partir de los resultados provenientes de los sistemas de monitoreo y evaluación, en consecuencia, se asignará más recursos a las políticas públicas que contribuyan al crecimiento económico, a la reducción de las desigualdades económicas, a garantizar los derechos sociales, y en general, a las necesidades prioritarias de los ciudadanos (Payán Serna, 2019)

Aunque el presupuesto base cero puede ser complementario al presupuesto basado en resultados, nuestro interés está en el segundo, porque es más efectivo en la presupuestación de programas que tienen impacto en el ciudadano, mientras que el base cero, es aplicable a la presupuestación en áreas internas de gobierno donde no hay un impacto en la población. En otras palabras, el presupuesto con base a resultados es más integral porque considera todo el ciclo del ejercicio de los recursos públicos: planeación, presupuestación, operación, seguimiento, control y transparencia de los recursos públicos (Pérez, 2015).

Por otra parte, desde el marco teórico de la gobernanza, se propone el concepto de valor público como un enfoque para diseñar políticas de gobierno, asignar los recursos públicos y evaluar la calidad de los servicios públicos (Conejero, 2014).

De esta manera, el enfoque de la NGP debe trascender de una gestión pública basada únicamente en resultados y metas organizacionales a otra, donde se considere las relaciones con los grupos de interés para entender sus necesidades y colectivamente buscar soluciones (Cifuentes-Martínez & Bizerra-Osorio, 2022).

La participación democrática da la oportunidad de pensar en el valor público, lo que significa alcanzar una forma de vida que se configura a partir del dialogo, la deliberación y la persuasión, aspectos fundamentales para evaluar el desempeño de las instituciones (Uvalle Berrones, 2016).

El concepto de valor público se refiere al reconocimiento ciudadano de que los bienes y servicios públicos ofertados por el gobierno son de calidad y satisfacen plenamente las necesidades o preferencias de los beneficiarios. Para evitar ambigüedades, podemos señalar que en la definición está implícito “aquello que el público valora”, es decir, además del reconocimiento, se busca también la satisfacción, la cual puede expresarse mediante opiniones, intereses, experiencias y conocimiento colectivo (López-Santos, 2016; Conejero Paz, 2014).

El concepto de valor público se operacionaliza de manera externa mediante indicadores de impacto en la evaluación de programa público, y de manera interna, mediante el análisis de costo-efectividad, en ambos casos, se busca el reconocimiento colectivo y no las preferencias individuales (Conejero Paz, 2014).

Además de que los ciudadanos deben percibir la efectividad de la gestión pública en sus resultados, se requiere conocimiento de la manifestación de sus aspiraciones, deseos y orientación para que los servicios públicos puedan satisfacer preferencias de los ciudadanos, es decir, crear valor público. En otras palabras, el valor público se acredita colectivamente cuando se producen bienes y servicios públicos que son consensuados por los grupos de interés para satisfacer necesidades sociales, de manera particular, cuando los grupos de interés logran mejorar sus condiciones de vida, es decir, valoran un cambio en sus formas de vida (Uvalle Berrones, 2016; Zegarra, 2021).

Por eso es importante que los grupos de interés sean ubicados en la centralidad de los procesos públicos, no sólo para consensuar las acciones de gobierno, sino también para asignar recursos públicos y generar bienes y servicios de calidad para satisfacer necesidades, de esta manera, la gestión

pública adquiere un contenido humano para crear valor público (Uvalle Berrones, 2016).

La creación del valor público debe inscribirse en fases progresivas, valores incrementales de los ciudadanos que apuntan a un mejoramiento en las condiciones de vida, de esta manera, la creación de valor público está asociado con las decisiones públicas optimas, siempre buscando la eficiencia y eficacia social (Uvalle Berrones, 2016).

La creación de valor público tiene lugar en la esfera de lo público, mediante el dialogo entre ciudadanos comunes y administradores públicos para resolver los problemas comunes, una concertación que se da en el espacio público con todos los actores de interés para concretar las acciones del gobierno (Fernández, 2018).

En este sentido, para la creación de valor público mediante programas y proyectos de gobierno se requiere considerar tres elementos: primero, la legitimación de la acción pública (dialogo, concertación, acuerdos), segundo, los procesos para generar los bienes y servicios públicos deben considerar la satisfacción de las necesidades de los beneficiarios, por ello, se requiere de innovaciones constantes, y tercero, se debe evaluar los resultados de la gestión pública mediante el cumplimiento de metas y objetivos planeados o propuestos (Conejero Paz, 2014).

La interacción entre los actores para crear valor público puede concretarse mediante los presupuestos participativos, mecanismos de rendición de cuentas, los foros de consensos, las consultas públicas, el uso de aplicaciones digitales y la integración de las redes sociales (Chica Velez & Salazar Ortiz, 2021).

En general, se pueden mencionar tres categorías relacionadas para la creación de valor público en las instituciones de gobierno: generación de bienes y servicios públicos consensuados con los actores de interés, efectividad en los resultados mediante el cumplimiento de metas y objetivos de los procesos, y la

satisfacción de necesidades, esto último, implica el uso generalizado de los bienes y servicios públicos (Cifuentes-Martínez & Bizerra-Osorio, 2022).

Retomando el concepto de gestión para resultados, hay que comprender la cadena de valor público para valorar la efectividad de las gestiones públicas, la cual es un modelo descriptivo donde se integra la relación lineal de los insumos, las actividades, los productos, los resultados y el impacto para orientar las políticas (Rodríguez Hurtado, 2022; Alarcón et al., 2020).

Los insumos corresponden a los recursos materiales y financieros que se utilizan para producir bienes y servicios públicos, las actividades se refieren a los procesos y operaciones para transformar los recursos, los productos son los bienes y servicios que la población beneficiaria recibe para satisfacer necesidades, los resultados son los efectos directos en la población beneficiaria para la solución y finalmente el impacto es el resultado final donde se refleja indirectamente los objetivos de la política (Alarcón et al., 2020).

La cadena de valor se puede dividirse en dos segmentos para identificar los objetivos internos y externos, en el segmento interno se agrupa los indicadores de insumos, actividades y los productos, donde las relaciones son predecibles y controlables. En el segmento externo se agrupan los componentes de resultados y el impacto de la cadena de valor, en este segmento se materializa los indicadores que miden el efecto directo e indirecto de las políticas públicas (Alarcón et al., 2020).

De esta manera, se pueden diseñar indicadores para ambos segmentos de la cadena de valor, a los indicadores del segmento interno se le denomina indicadores de gestión que miden el avance y el logro sobre la forma en que los bienes y servicios públicos son generados. Por otra parte, los indicadores del segmento externo se les denomina los indicadores estratégicos que mide el grado de cumplimiento de los objetivos y metas propuestos en la planeación estratégica y se concretan por los resultados directos e indirectos de la intervención pública en la población objetivo.

Los indicadores estratégicos también se les denomina de eficacia, su seguimiento permite medir el impacto de la cadena de valor y es determinante para evaluar los resultados de una gestión local con juicios valorativos sobre los programas, proyectos y actividades de gobierno (Alarcón et al., 2020).

La información del comportamiento de los indicadores, en estos últimos eslabones de la cadena de valor público, permite tomar decisiones en el marco de análisis de las políticas públicas, de esta manera, se resuelve el problema público y se da a conocer el efecto directo de la acción gubernamental (Alarcón et al., 2020).

Adicionalmente, no hay que olvidar que la cadena de valor es un modelo, que no debe pasarse por alto al definir políticas públicas, pero no define la direccionalidad de los proyectos, porque hay que considerar las relaciones que se generan de manera institucional y que incide sobre el comportamiento de los actores (Rodríguez-castro et al., 2015).

En el ámbito de los gobiernos municipales se requiere elaborar una propuesta metodológica que aborde de forma integral y sistematizada el desempeño de las gestiones públicas, porque de manera aislada se considera indicadores de desarrollo sostenible, comportamientos demográficos e indicadores del segmento interno de la cadena de valor público para medir el desempeño institucional (Alarcón Barrero & Salvador Hernández, 2020).

Respecto a los indicadores de desarrollo sostenible, la Asamblea de Naciones Unidas en septiembre de 2015 aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la cual fue suscrita por 193 países, incluyendo a México, que contiene 17 objetivos y 169 metas a cumplirse entre 2016 y 2030 (ONU, 2015).

Si bien estos acuerdos no son normativos para los gobiernos municipales, si establecen compromisos de actuación de contenido político, técnico o logístico a nivel local, por lo que habrá que establecer planes de gestión pública para

alinear procesos y gestiones al logro de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (García Maties, 2016).

Un indicador es la expresión cuantitativa o cualitativa correspondiente a un índice, medida, razón o fórmula que establece un parámetro de desempeño de la gestión pública, tanto de indicadores de gestión que miden el avance de los bienes y servicios generados, como indicadores estratégicos, los cuales permiten medir el cumplimiento de metas y objetivos de las políticas y programas presupuestarios que impactan de manera directa en la población objetivo (SHCP, 2008; Payán Serna, 2019).

Un índice es un indicador que integra diferentes componentes de desempeño, se construye a partir de diferentes variables correlacionadas mediante una combinación matemática, este indicador se muestra como una opción para medir el desempeño integral de la gestión de los gobiernos locales, tiene la característica de que permite realizar comparaciones en tiempo y espacio para el mejoramiento del desempeño de la gestión (Alarcón Barrero & Salvador Hernández, 2020).

El concepto de desarrollo territorial cobra cada vez más importancia por las cuestiones de desigualdad social en espacios delimitados naturalmente o por jurisdicciones, adicional al intento de gobiernos locales por fomentar las actividades de producción o innovación en sus territorios (Torre, 2020).

El desarrollo territorial se define como un conjunto de acciones, mecanismo, estrategias y políticas de carácter endógeno articuladas por actores locales que se identifican como comunidad y/o regiones que fomentan y forman territorios a través de nuevos usos económicos y políticos (Mauro et al., 2018).

En otras palabras, el desarrollo territorial es un sistema basado esencialmente en el análisis de las relaciones de producción o de innovación en términos geográficos, es decir, relaciones organizadas, como los grupos o núcleos

de poblaciones que se identifican en proyectos productivos comunes (Torre, 2020).

En la literatura, los términos local o territorial son utilizados como sinónimos, ambos se refieren a un espacio determinado (local o territorial) que constituye el ámbito de interacción de actores que participan en un proyecto (Albuquerque, 2014). Sin embargo, se precisa que, para fines de una gestión por resultados, el desarrollo territorial es más apropiado por la característica de sus límites geográficos y sus múltiples identidades, además del crecimiento económico, el enfoque se centra en el desarrollo local (Mauro et al., 2018).

El proceso de desarrollo territorial debe apreciarse con una visión integral y sostenible a través de diferentes dimensiones (Mauro et al., 2018), esto es, el territorio no sólo es un espacio que contienen recursos naturales y humanos, sino que es un espacio que facilita la interacción de los diferentes actores sociales para lograr el desarrollo (Medina-Bueno et al., 2020).

En este sentido, el enfoque del desarrollo territorial es integral porque agrupa la dimensión social, económica, cultural, política y ambiental con un enfoque de agentes, actores sociales, mercados y políticas. El objetivo es promover los procesos de desarrollo a través de la movilización de recursos humanos o físicos, considerando estas dimensiones como una forma de mejorar las actividades productivas y el acceso a mercado, en consecuencia, se busca generar una mejora en la calidad de vida de la población (Albuquerque, 2014; Mauro et al., 2018).

La dimensión ambiental considera la gestión sostenible de la base de recursos naturales, tanto del cuidado y la preservación de recursos naturales, como el uso limitado de los recursos no renovables. La dimensión económica hace referencia a la eficiencia a través de la innovación, diversificación y movilización de los recursos locales para la promoción de la producción, el empleo y los ingresos. La dimensión político-institucional hace referencia a la gobernanza para definir políticas territoriales con participación democrática. La

dimensión social busca mayor equidad en la distribución del ingreso, mayor empleabilidad, calidad de vida e igualdad en el acceso a los recursos y servicios. En la dimensión cultural se caracteriza la apreciación de las diferencias, la estima y el conocimiento local de cada comunidad (Mauro et al., 2018).

Para planear el futuro de los territorios, los procesos no pueden entenderse de manera separada de los procesos de gobierno y de la forma en cómo se gestionan los asuntos públicos, esto es, la forma en cómo se coordinan los actores, grupos sociales e instituciones para lograr objetivos y participar en la toma de decisiones de forma horizontal (Torre, 2020).

Los diferentes actores de interés en los territorios deben decidir sobre las actividades que serán apoyadas por las políticas públicas, pero fundamentalmente, los modos de utilización de los recursos, su destino y su impacto en términos económicos, sociales y ambientales (Torre, 2020).

La base del desarrollo territorial es el carácter sistémico de las relaciones locales, su fortaleza radica en el capital humano, el capital social, el conocimiento, la investigación, la innovación y las instituciones (Mauro et al., 2018; Torre, 2020).

El tema institucional a nivel local no se ha tratado con regularidad, su importancia radica en diseñar la planeación estratégica de largo plazo y las políticas públicas para el desarrollo integral de los territorios. Los programas y proyectos deben diseñarse para ámbitos territoriales específicos (Álvarez, 2012; Rodríguez Hurtado, 2022).

Es precisamente en las políticas públicas donde se da la interacción con los ciudadanos para definir los programas y proyectos orientados a satisfacer necesidades básicas, legitimar a las instituciones y mejorar la eficiencia de la gestión pública (Alarcón et al., 2020; González, Juan, Sánchez, 2015).

Las administraciones municipales deben realizar innovaciones y aplicación de herramientas para establecer canales de comunicación efectivos

para la participación ciudadana mediante plataformas virtuales, ejercicios de participación virtual directa, mecanismos de consulta y seguimiento de las acciones públicas (González, Juan, Sánchez, 2015; Rodríguez Hurtado, 2022; Alarcón Barrero & Salvador Hernández, 2020).

La gestión pública tiene un gran reto para el desarrollo en territorios, fundamentalmente cuando no existe autonomía de gestión en el ejercicio de los recursos públicos, cuando se disponen de servidores públicos con bajo nivel de escolaridad, un débil marco normativo, periodos cortos de gestión, falta de una cultura para la transparencia de los recursos públicos y acciones para erradicar la corrupción (López-Santos, 2016).

La gestión pública por resultados se empezó a implementar en México con el cambio de partido en el gobierno en el año 2001, con esta reforma del estado mexicano se buscó un cambio cultural en la administración pública para generar políticas que promuevan el desarrollo (Ramos García, 2016).

De manera general, el marco jurídico que obliga a los tres ámbitos de gobierno es la Constitución Política en su artículo 134, donde se menciona que los recursos públicos se deben administrar bajo principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, además de sujetarse a un enfoque de resultados, considerando evaluaciones técnicas (Payán Serna, 2019; Figueroa Montaña et al., 2019).

Por otra parte, en el artículo 45 de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria dice que los ejecutores del gasto son los responsables de la asignación de los recursos con base a resultados, con la finalidad de cumplir oportunamente con los objetivos de la planeación estratégica (Payán Serna, 2019).

En los artículos 85 y 110 de ésta misma Ley establece que los recursos que ejerzan los estados, municipios y los órganos políticos administrativos de la Ciudad de México serán evaluados con base en indicadores estratégicos y de

gestión por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos (Figueroa Montaña et al., 2019).

Adicionalmente, en la Ley General de Contabilidad Gubernamental en su artículo 54, menciona que la información presupuestaria y programática que forme parte de la cuenta pública deberá relacionarse con las prioridades de la planeación del desarrollo, además de incluir los resultados de la evaluación del desempeño de los programas federales, de las entidades federativas, municipales y demarcaciones de la Ciudad de México, utilizando indicadores para determinar el cumplimiento de objetivos y metas de los programas (Payán Serna, 2019).

También en los artículos 48 y 49 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que las entidades federativas y municipios deben realizar un informe sobre el ejercicio del gasto federalizado sujetos a evaluación de resultados, lo cuales son las Aportaciones Federales (Ramo 33) a entidades federativas y municipios, los convenios de coordinación y subsidios.

Los componentes del gasto federalizado están sujetos a medidas de rendición de cuentas y transparencia por medio de un sistema de información que permite a las entidades federativas y municipios reportar trimestralmente, mediante internet, la situación financiera, tanto de avance de recursos ejercidos, como de los subejercicios (SHCP, 2008).

Las disposiciones de las reformas en materia de evaluación del gasto ejercido por entidades federativas, también considera que el gasto que realicen los estados con sus propios recursos se sujete a mecanismos de presupuesto basado en resultados y a evaluaciones de desempeño por instancias a nivel local (SHCP, 2008).

El objetivo de la investigación es elaborar una propuesta de un modelo de gestión pública municipal a través de indicadores cuantitativos en las diferentes dimensiones del desarrollo territorial para medir el desempeño mediante

resultados que contribuyan al mejoramiento permanente en el nivel de vida de la población.

Metodología

De acuerdo con la Ley de Desarrollo Económico Sustentable del Estado de Puebla, la región Mixteca Poblana comprende a 45 municipios, se ubica al sur del estado de Puebla, alcanza una superficie de 11,568 km² equivalente a un 37.2% del territorio del Estado (Martínez-Carrasco & Ibarra Mateos, 2011), habitaban en ella 273,073 habitantes en 2020 que representó el 4.1% de la población del estado de Puebla (INEGI, 2020).

La altitud de las localidades de la región es variada, la elevación mínima se registró a los 697 metros sobre el nivel del mar (msn) en la localidad de Cuatlaxtecoma en el municipio de Ixcamilpa de Guerrero y la máxima con una elevación de 2391 msn en la Cumbre, localidad perteneciente al municipio de Atexcal (INEGI, 2020).

En la región se localizaron 748 localidades, 20 de ellas con una población mayor a 2000 habitantes y que correspondían básicamente a las cabeceras municipales, 41 de ellas con un rango de población entre 1000 y 2000 habitantes, 66 con un rango de entre 500 y 1000 habitantes y el resto de las localidades (621) no superan los 500 habitantes, de éstas, más de la mitad pertenecían a rancherías (238) cuya población no superaba a los 20 habitantes (INEGI, 2020).

Respecto al rezago social, más de la mitad de los municipios de la región (62%) se agruparon en la categoría de bajo, mientras que aproximadamente una tercera parte (35%) se clasificaron en la categoría de medio y solamente el municipio de La Magdalena Tlatlauquitepec se registró en la categoría de muy bajo (CONEVAL, 2020a).

En relación con la pobreza extrema, los municipios de la región han experimentado un descenso de más de 8 puntos porcentuales en su población con estas condiciones, al disminuir del 26.5% en el año 2010 al 18.1% en el año

2020, tan sólo en el último quinquenio, el porcentaje de población se redujo en 5.6%. En orden de importancia y para el año 2020, los cinco municipios que tenían una mayor población en extrema pobreza fueron: Jolalpan (28.5%), La Magdalena Tlatlauquitepec (28.2%), Ixcamilpa de Guerrero (26.5%), Petlalcingo (25%) y Chila (25%) (CONEVAL, 2020b).

Para la región Mixteca Poblana se propone un sistema de indicadores de gestión que puedan considerarse en la planeación estratégica, en los programas y proyectos del gobierno municipal con la finalidad de establecer metas y objetivos, de tal manera que, en el diseño de su política, las acciones de gobierno se orienten a resultados, partiendo de una base de condiciones que caracterizan a la población y al territorio de estudio.

El conjunto de indicadores cuantitativos se diseñaron a partir de los objetivos municipalizables de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ONU, 2015), las diferentes dimensiones del desarrollo territorial (Mauro et al., 2018), las atribuciones que los municipios tienen de acuerdo al Artículo 115, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 78 de la Ley Orgánica Municipal del Estado del Puebla, además de considerar características socioeconómicas, institucionales y ambientales de la región de estudio.

También se analizaron estadísticas del Censo de Población y Vivienda 2020 para caracterizar el rezago de los servicios básicos a las viviendas, la población que no tiene acceso a los servicios de salud, la población en edad escolar que no asiste a la escuela por nivel básico y las carencias por acceso a la alimentación.

Los indicadores propuestos están centrados en las personas, en la equidad de género, en los derechos humanos y en el uso sostenible de los recursos naturales. En este sentido, cada administración municipal debe realizar un diagnóstico de su situación particular para cuantificar las metas y considerar los

indicadores aquí planteados, además de considerar la opinión de la ciudadanía para la aceptación de los programas y proyectos de gobierno.

Por otra parte, los indicadores son muy generales y se requiere elaborar una cadena de valor público para cada proyecto y programa de gobierno, partiendo de un diagnóstico de los problemas públicos, por tanto, es responsabilidad de los tomadores de decisiones su aplicación en el ámbito de la administración pública.

Se considera que hay factores externos que son homogéneos como los ambientales, político-institucionales, el fenómeno de la migración y los bajos rendimientos agrícolas, así como factores internos como la estructura orgánica municipal, la planeación estratégica, la gestión financiera, la participación democrática, la transparencia, la rendición de cuentas, el liderazgo de presidentes municipales y el uso de la TIC's en los procedimientos administrativos.

Resultados

En la mayor parte de la Mixteca Poblana las condiciones de vida son limitadas por la escasa oportunidad de empleo, educación, vivienda, salud, alimentación, deporte y cultura, lo anterior obliga a los habitantes jóvenes de la región a migrar a los Estados Unidos de América en busca de mejores condiciones de vida (Hernández H. et al., 2013).

En un estudio que realiza Hernández, et al. (2013) en tres municipios de la región, concluye que el 40% de las personas migraron por falta de empleos y la falta de incentivos económicos del gobierno para las actividades en el sector agropecuario, de esta manera, aproximadamente una tercera parte (33%) de las personas entrevistadas indicaron que el motivo fue por bajos salarios y factores ambientales (sequías, granizadas, heladas) y un porcentaje similar (27%) mencionó que lo hacía por marginación geográfica.

Una de las actividades que se realiza como unidad económica familiar es la caprinocultura, la rentabilidad promedio por cabeza era de 461%, lo anterior,

gracias a las condiciones de alimentación silvopastoriles (arbórea-arbustiva) en la región, sin embargo, es recomendable conservar y explotar de manera racional las áreas naturales para el desarrollo de esta actividad (Hernández H. et al., 2013).

En la región se práctica también la agricultura de temporal en tierras de laderas y en algunas ocasiones en suelos pedregosos, esta condición dificulta las labores culturales del sistema milpa y el uso de maquinaria agrícola para remover la tierra. Lo anterior implica que se mantengan el uso del tiro animal, ya sea de caballos o bueyes, para las prácticas agrícolas (Maldonado, 2021).

De esta manera, en la Tabla 1 se plantean indicadores relacionados con la dimensión de desarrollo económico, donde las acciones de gobierno están orientados a generar empleos productivos, fomentar la competitividad y garantizar el derecho a la propiedad.

Tabla 1. Objetivos, metas e indicadores de la dimensión económica del desarrollo.

Objetivos	Metas	Indicador
Poner fin al trabajo infantil.	Erradicar toda forma de trabajo infantil.	Tasa de variación del número de tutores capacitados y apoyados con despensas alimenticias.
Fomentar las actividades comerciales.	Erradicar el comercio informal.	Tasa de variación del número de licencias de funcionamiento comercial otorgadas.
Fomentar el empleo productivo.	Conservar las prácticas agrícolas tradicionales.	Porcentaje de paquetes tecnológicos implementados en actividades agrícolas respecto al total de beneficiarios del programa.
	Conservar las prácticas ganaderas tradicionales.	Porcentaje de paquetes tecnológicos implementados en actividades ganaderas respecto al total de beneficiarios del programa.
	Conservar las prácticas avícolas tradicionales.	Porcentaje de paquetes tecnológicos implementados en actividades avícolas respecto al total de beneficiarios del programa.
Garantizar el derecho a la propiedad de la tierra de cultivo.	Reducir el rezago de irregularidades en la tenencia de la tierra.	Porcentaje de personas que concluyeron el trámite de su título de propiedad de sus tierras de cultivo en un año.

Fuente: Elaboración propia.

La tasa de desocupación es del 1.7%, sin embargo, las familias generan su autoempleo realizando actividades agrícolas, ganaderas o trabajan en el sector servicios, además, habría que considerar que los niños en edad escolar no realicen alguna actividad en apoyo a la economía familiar.

Una condición que debe prevalecer en los hogares para tener acceso a la información y facilitar la participación ciudadana en las acciones de gobierno, es precisamente la disponibilidad de las TIC's, sin embargo, en la región de estudio el 76.5% de las viviendas particulares habitadas no contaban con alguna herramienta tecnológica, de manera particular, se registró que el 81.6% de las viviendas no disponía de internet (INEGI, 2020).

En la Tabla 2, se presentan los indicadores relacionados con la dimensión política e institucional del desarrollo, se proponen indicadores orientados a fomentar la participación ciudadana, el uso de las TIC's como medio de consulta, mejorar el desempeño del gobierno mediante la modernización de sus procedimientos administrativos, mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Tabla 2. Objetivos, metas e indicadores de la dimensión política e institucional del desarrollo.

Objetivos	Metas	Indicador
Facilitar a la población el acceso a internet.	Lograr la cobertura total en la conexión de los hogares a internet.	Porcentaje de hogares conectados a internet.
Fomentar una cultura de participación ciudadana.	Consultas públicas realizadas mediante el uso de las TIC's.	Porcentaje de ciudadanos que ingresan a la plataforma del ayuntamiento para participar en algún proceso consultivo.
Modernizar procedimientos administrativos.	Eliminar prácticas burocráticas en la prestación de servicios públicos.	Tiempo promedio de espera para recibir un servicio público.
Transparentar el uso de los recursos públicos.	Disponer de toda la información pública en el sitio Web del Ayuntamiento.	Porcentaje de solicitudes de información ciudadana a través del sitio web del municipio y por periodo de tiempo.
Garantizar la paz social.	Disminuir el número de delitos del fuero común.	Tasa de reducción de delitos del fuero común en el municipio.

Fomentar una cultura de denuncia de actos de corrupción.	Eliminar las prácticas de corrupción mediante actos de denuncia ciudadana.	Tasa de variación de denuncias ciudadanas por actos de corrupción.

Fuente: Elaboración propia.

En la región de estudio prevalecía el rezago en la cobertura de servicios básicos a la vivienda, de tal manera que, de las 75,490 viviendas particulares habitadas, el 1.28% no disponía de energía eléctrica, el 10.18% no contaba con agua entubada en el ámbito de la vivienda y el 6.4% le faltaba el servicio de drenaje (INEGI, 2020).

La cobertura universal en educación según nivel educativo básico es un tema pendiente en la región, de acuerdo con INEGI (2020), en el nivel preescolar se observó un 25% de población de 3 a 5 años que no asistía a la escuela, en el nivel primaria, el porcentaje fue de 3.2% (porcentaje de población de 6 a 11 años que no asistía a la escuela) y en el nivel secundaria el porcentaje de población fue de 10.2% (porcentaje de población de 12 a 14 años que no asistía a la escuela).

El acceso a la educación es un derecho universal y en la región, a medida que aumenta el grado de escolaridad, aumenta también el porcentaje de población en esa edad escolar que no asiste a las aulas, independientemente de la situación familiar, se requiere realizar estudios más específicos a nivel territorial para conocer de cerca este fenómeno que, sin duda, aportaría información para que las gestiones públicas puedan garantizar la obligatoriedad de la educación a las futuras generaciones.

En materia de salud, de acuerdo con INEGI (2020), el 22% de la población no estaba afiliada a servicios médicos en ninguna institución pública o privada, en siete municipios de la región se agrupaba aproximadamente la mitad de la población con esta característica, en orden de importancia citamos a estos municipios: Acatlán (15.5%), Tepexi de Rodríguez (11%), Chiautla (8.6%) Tehuiztzingo (5.4%), Ixcaquixtla (3.9%), Huitziltepec (3.6%) y Tulcingo (3.2%).

En la Tabla 3 se presentan los indicadores relacionados con la dimensión social del desarrollo, los cuales hacen referencia a garantizar los derechos sociales, como la salud, la educación, una alimentación sana y proveer los servicios básicos en todas las viviendas.

Tabla 3. Objetivos, metas e indicadores de la dimensión social del desarrollo.

Objetivo	Meta	Indicadores
Garantizar el acceso a una alimentación sana, nutritiva y suficiente.	Disminuir el número de hogares con prevalencia de inseguridad alimentaria severa.	Porcentaje de hogares que viven con menos de 1.25 dólares al día con inseguridad alimentaria severa.
	Poner fin a todas las formas de malnutrición infantil	• Porcentaje de niños de 0 a 12 años con emaciación registrados en la clínica de la localidad. • Porcentaje de niños de 0 a 12 años con retraso en el crecimiento registrados en la clínica de la localidad.
Garantizar el acceso universal a los servicios de salud	Garantizar que la población vulnerable tenga acceso universal a los servicios básicos de salud	• Tasa de variación en consultas de menores de 18 años en la institución de salud local. • Tasa de variación en consultas de adultos mayores de 65 años en la institución de salud local.
Garantizar el acceso universal y equitativo a la educación obligatoria y formación profesional	Garantizar que las personas menores de 18 años tengan acceso universal a la educación obligatoria.	• Porcentaje de reinserción de niños en edad escolar en el nivel preescolar. • Porcentaje de reinserción de niños en edad escolar en el nivel de educación primaria. • Porcentaje de reinserción de niños en edad escolar en el nivel de educación secundaria. • Porcentaje de reinserción de niños en edad escolar en el nivel medio superior.
	Facilitar la matriculación en programas de enseñanza superior.	Tasa de crecimiento de la matrícula en instituciones de educación superior de jóvenes del municipio en edad universitaria.

Lograr la cobertura universal en los servicios básicos a la vivienda	Garantizar la cobertura universal en los servicios básicos a la vivienda	• Porcentaje de viviendas habitables con disponibilidad de energía eléctrica. • Porcentaje de viviendas habitables con disponibilidad regular de agua potable. • Porcentaje de viviendas habitables con disponibilidad de drenaje o cualquier otro servicio sanitario.

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a las carencias por acceso a la alimentación, en los municipios de la región se observó una disminución del porcentaje de personas con esta característica al pasar de 30.4% en el año 2010 a 23.43% en el año 2015, sin embargo, para el quinquenio 2015-2020 no se registró avances en esta materia, dado que el porcentaje prácticamente se mantiene (24.1%). Para el año 2020, los cinco municipios con mayor población por carencias en el acceso a la alimentación fueron: La Magdalena Tlatlauquitepec (49.6%), Totoltepec de Guerrero (44.6%), Santa Catarina Tlaltempan (41%) Tepexi de Rodríguez (36%) y Guadalupe (35%) (CONEVAL, 2020b).

La acumulación de precipitaciones al año es variado en la región, de acuerdo con registros históricos, las precipitaciones van desde los 477.7 milímetros (mm) en el municipio de Petlalcingo hasta los 843.2 en Cohetzala, este nivel de precipitaciones acumuladas es inferior a la registrada en región norte del estado (3000 a 3500 mm), aunque, comparando con el centro del Estado de Puebla, es superior, sin embargo, las temperaturas son mayores en la región de estudio, de tal manera que en zonas por debajo de los 1000 metros sobre el nivel del mar (msn), la temperatura mínima promedio es de 14.7 °C y la máxima de 33.7 °C, en zonas altas con elevaciones que van desde los 1100 mns hasta los 2171 msn, la temperatura mínima promedia 14 °C y la máxima de 29 °C (SMN, 2023)

En la región de estudio prevalece una situación de escasas de lluvia y niveles de precipitación muy bajas que afectan la disponibilidad del servicio de agua potable para el consumo humano en los hogares. En un estudio realizado en 30 comunidades de la región, se determinó que el 40.3% de las familias carece

de agua entubada, en este sentido, el acceso al agua fue mediante el acarreo a pie, en burro, en camioneta o compra de camión cisterna (Ocampo-Fletes, 2020).

Las prácticas agrícolas de temporal se ven amenazadas por el cambio climático, fundamentalmente por los incrementos en la temperatura y la disminución de las lluvias, cuando hay precipitaciones, estas son intensas, pero también se observa un retraso en el temporal de lluvias y el anticipo de la canícula, caracterizado por un periodo de aumento de calor y disminución de las precipitaciones en la región (Bocco et al., 2019).

En la Tabla 4 se plantean los indicadores de la dimensión ambiental del desarrollo, donde las acciones de gobierno deben orientarse fundamentalmente a la conservación del agua, como el aprovechamiento de las aguas pluviales para el consumo humano y el uso agrícola, dado que es un problema serio en la región de estudio. Existen muchas zonas desérticas en la región, que prácticamente no se puede realizar alguna actividad agrícola o ganadera por la falta de agua. El pastoreo del ganado caprino y vacuno sólo es posible en periodos de lluvias.

Tabla 4. Objetivos, metas e indicadores de la dimensión ambiental del desarrollo

Objetivos	Metas	Indicador
Conservar los recursos naturales.	Retener el agua de lluvia mediante obras de conservación.	• Variación del volumen de aguas pluviales captadas en obras de conservación. • Tasa de crecimiento anual de agricultores beneficiados con el acceso al agua para uso agrícola. • Tasa de crecimiento anual de hogares beneficiados con agua potable.
	Producir insumos orgánicos para la fertilidad de la tierra agrícola.	Porcentaje de beneficiarios que utilizan insumos orgánicos en las prácticas agrícolas.
Promover el manejo sustentable de aguas residuales.	Tratar las aguas residuales.	Variación porcentual del volumen anual de aguas residuales tratadas.
Promover el manejo sustentable de recursos naturales.	Conservar suelos agrícolas, pastizales y bosque con obras de conservación.	Porcentaje de suelos protegidos de la erosión hídrica.

Promover el manejo sustentable de los bosques.	Conservar los bosques nativos.	• Porcentaje de cobertura de bosques protegidos. • Porcentaje de superficie reforestada.
Conservar los ecosistemas.	Proteger las áreas naturales, los bosques y la vida silvestre.	Porcentaje de superficie protegida de manera física o por medio de reglamentos.
Fomentar el reciclado y reutilización de envases de politereftalato de etileno (PET) y polietileno de alta densidad.	Reciclar los envases de PET.	Tasa porcentual del volumen mensual de envases de PET reciclados.
	Disminuir el uso de envases de un sólo uso.	Porcentaje de hogares que han recibido orientación sobre el uso de envases de un sólo uso.
Promover la cultura de separación de basura	Recolectar desechos sólidos orgánicos e inorgánicos	• Tasa de variación en el volumen de recolección de desechos orgánicos. • Tasa de variación en el volumen de recolección de desechos inorgánicos.

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, también se requiere de obras para la conservación de suelos, pastizales y bosques, porque en la región se presenta el problema de la erosión hídrica por las irregularidades de la superficie, en su mayoría se caracteriza por pendientes con escasa cobertura vegetal.

Adicionalmente, aunque no es un problema exclusivo de la región, las gestiones municipales deben crear una cultura del reciclado para no contaminar el suelo y agua, de tal manera que se requiere implementar proyectos para el reciclado de los residuos sólidos y establecer reglamentos para evitar el uso de envases de un solo uso.

En la región habitan personas que habla alguna lengua indígena y corresponde al 4.5% del total de la población, los siete municipios con la mayor parte de esta población, en orden de importancia, se localiza en los municipios de Huatlatlauca (29%), San Jerónimo Xayacatlán (12.2%), Tepexi de Rodríguez (9.5%), Chigmeatitlan (6.3%), Tecomatlán (6.1%), Xayacatlán de Bravo (5%) y Jolalpan (4.5%), que en total representan al 72% de la población con esta característica (INEGI, 2020).

Las tendencias impuestas por el mercado y por las políticas públicas como la aplicación de paquetes tecnológicos en la agricultura no deben modificar la agricultura convencional, porque el conjunto de saberes existentes permite producir y vivir en armonía con la naturaleza (Maldonado García, 2021)

El sistema milpa es la base de la sociedad campesina y permite transmitir conocimiento de generación en generación, no sólo para la selección de semillas, sino también para la fertilidad de la tierra (abono de animales y residuos de la cosecha anterior) y la conservación de los ecosistemas.

La organización social en el trabajo agrícola implica la reciprocidad, es decir, días prestados en las jornadas de siembra, limpia y cosecha. Si las políticas públicas no consideran la preservación de estos saberes es posible que se pierdan con la transición agroecológica más orientada al mercado (Maldonado García, 2021).

En algunas localidades habitan adultos mayores y niños que dependen de las remesas familiares, el despoblamiento de la región genera escasez de mano de obra para trabajar las tierras de cultivo, en consecuencia, en el largo plazo también se perderán las labores culturales que las personas realizan en sus parcelas. Lo anterior implica que la tendencia sea más radical si consideramos que las tierras laborables ya no son rentables por la escasez de lluvias en la región.

En la Tabla 5 se plantean los indicadores para la dimensión cultural, los cuales están orientados a garantizar el desarrollo de las personas mediante la sana convivencia en actividades deportivas. Respecto al patrimonio intangible, las estadísticas indican que las nuevas generaciones ya no hablan el mixteco, se está perdiendo la trasmisión de esta herencia de padres hacia los hijos, es la misma situación con las actividades artesanales, porque ya no son rentables, los productos están siendo reemplazadas por el mercado, los gustos y preferencias están siendo transculturalizadas por los migrantes de la región, de tal manera que se requieren acciones públicas para preservan el patrimonio cultural tangible e intangible.

Tabla 5. Objetivos, metas e indicadores de la dimensión cultural del desarrollo

Objetivos	Metas	Indicador
Garantizar el desarrollo saludable de las personas.	Erradicar los vicios que afectan a una vida saludable de las personas.	• Porcentaje anual de personas rehabilitadas por el consumo de drogas. • Porcentaje anual de personas rehabilitadas por el consumo de alcohol. • Porcentaje anual de personas que dejaron de fumar tabaco.
Promover la sana convivencia de las personas.	Realizar actividades de reactivación física de las personas mediante la promoción del deporte.	• Porcentaje de personas que practican regularmente el fútbol. • Porcentaje de personas que practican regularmente el basquetbol. • Porcentaje de personas que practican regularmente el beisbol. • Porcentaje de personas que practican regularmente la natación. • Porcentaje de personas que practican regularmente el ciclismo. • Porcentaje de personas que practican regularmente el senderismo.
Preservación del patrimonio cultural tangible e intangible.	Implementar proyectos de conservación del patrimonio cultural tangible.	Tasa de crecimiento del presupuesto destinado a proyectos de conservación del patrimonio cultural tangible.
	Implementar proyectos de conservación del patrimonio cultural intangible.	Tasa de crecimiento del presupuesto destinado a la conservación del patrimonio cultural intangible.

Fuente: Elaboración propia.

La situación cultural pinta un panorama crítico por las transformaciones sociales, la pérdida de identidad de las personas migrantes y el cambio en las preferencias de consumo de alimentos ofertados por el mercado.

Discusión

En un estudio realizado para elaborar una propuesta de sistema de gestión mediante indicadores para la administración central del gobierno del Estado de Sinaloa se consideran cuatro perspectivas: desarrollo social incluyente y solidario (112 indicadores), crecimiento y empleo para todos (46 indicadores), gobierno de la participación ciudadana (107 indicadores) y abatir el delito y procurar de

justicia (99 indicadores), las cuales corresponden a los cuatro ejes estratégicos considerados en el Plan Estatal de Desarrollo del estado de Sinaloa para el periodo 2005-2010 (Hernández Juárez et al., 2011).

En el ámbito municipal se realizó un estudio en la provincia de Puntarenas, Costa Rica en 2012, donde se consideraron como dimensiones de desarrollo a la educación, la agricultura, la salud y la seguridad pública (Álvarez, 2012). En otro estudio realizado en el municipio de Mayarí, provincia de Holguín en Cuba se identificaron las dimensiones de estratégica, operativa, social y económica como dimensiones de una gestión pública efectiva (Alarcón Barrero et al., 2020).

Como se podrá observar, las dimensiones que se consideran en estos estudios, primero para evaluar la gestión estatal, y después en el ámbito municipal, no son integrales para promover el desarrollo a nivel de las demarcaciones territoriales o delimitaciones administrativas de los municipios. Las experiencias demuestran que, para evaluar el desempeño, el punto de partida es una estructura organizativa y una planeación estratégica existente, sin considerar las adecuaciones institucionales y una gestión integral de los gobiernos municipales.

En el estudio de la Provincia de Puntaneras, el autor menciona que no se tienen políticas consistentes para medir la evaluación del desempeño, en relación con la planeación estratégica de los ayuntamientos, en algunos casos están desactualizados y no tienen un seguimiento adecuado o fueron creados sin la participación ciudadana (Álvarez, 2012).

De acuerdo con Álvarez (2012), propone un modelo de gestión municipal basado en las dimensiones del desarrollo, el entorno institucional (planeación estratégica, gestión financiera y capacitación), el entorno tecnológico y de procesos (uso de TICs, innovación de procesos) y el entorno comunal (prestación de servicios y la rendición de cuentas).

En otro estudio se propone una evaluación integral de las gestiones municipales a partir de la creación de un índice sintético, el proceso consiste en tres pasos, en el primero se identifican las fuentes de información; en el segundo se debe definir las variables para que mediante la técnica de conglomerados, se identifiquen los componentes y se analice el valor del desempeño; el tercero se refiere a la evaluación de los resultados para tomar las decisiones y posteriormente se realicen los ajustes para las mejoras correspondientes en la gestión municipal (Alarcón Barrero & Salvador Hernández, 2020).

Para crear valor público, una experiencia Chilena muestra que la efectividad de los servicios públicos se puede medir a través de la percepción ciudadana y de los propios servidores públicos, mediante encuestas de opinión. La mayor efectividad se explica por el liderazgo del servidor público, adecuación del servicio según las necesidades de los usuarios, uso de las tecnologías y una gestión estratégica (Olavarría, 2010).

Los resultados anteriores son muy diferentes a los del estudio realizado en la provincia de Puntarenas, el autor menciona un aspecto débil en la gestión municipal porque la calidad de los servicios públicos no está acreditada por organismos reconocidos y tampoco se someten a la opinión de la ciudadanía para manifestar su aceptación (Álvarez, 2012).

Para crear valor público, a todos los gobiernos les corresponde suministrar servicios públicos con beneficios y niveles de agrado para el ciudadano, esto significa generar productos y servicios de calidad para conseguir valorar horizontes de aceptación en los beneficiarios (Zegarra, 2021).

Existen pendientes por parte de las administraciones municipales para la cimentación del valor público, entre las dificultades que tienen que superar están los ineficientes procesos burocráticos, los espacios cortos de gestión, presupuestos limitados, falta de liderazgo, estrategias de prevención de riesgos sociales y económicos. Se requiere entonces de estrategias de intervención para

resolver problemas públicos con aceptación social, erradicar cacicazgos regionales y eliminar la cultura de la corrupción (Zegarra, 2021).

Conclusiones

Se propone un sistema de gestión de resultados para las administraciones públicas municipales de la región Mixteca Poblana considerando las cinco dimensiones del desarrollo territorial integral, los objetivos municipalizables de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, las características ambientales, demográficas y económicas homogéneas de la región.

En la dimensión económica se consideran 4 objetivos, 6 metas y 6 indicadores de desempeño, los cuales están orientados a la conservación de las prácticas agrícolas tradicionales, la creación de empleos productivos, garantizar el derecho a la propiedad para dar certeza jurídica a las inversiones y las transferencias de los gobiernos, así como fomentar la competitividad de las actividades económicas.

Las acciones de gobierno para el fomento de las actividades económicas, como los proyectos productivos a partir de paquetes tecnológicos, deben conservar, en la medida de lo posible, las prácticas económicas tradicionales para mantener la armonía con los ecosistemas, conservar los recursos naturales y asegurar su disponibilidad para generaciones futuras.

En la dimensión política-institucional se plantean 6 objetivos, 6 metas y 6 indicadores que permitirá a los gobiernos municipales modernizar sus estructuras administrativas para un mejor desempeño, fomentar las decisiones democráticas mediante el uso de las TIC's como medio para la participación ciudadana, garantizar la seguridad pública, transparentar el uso de los recursos públicos y erradicar las prácticas de corrupción.

Para la dimensión social del desarrollo se han planteado 4 metas, 6 objetivos y 13 indicadores, los cuales están orientados a garantizar el acceso

universal a los derechos fundamentales de las personas como la educación, la salud, servicios a la vivienda y a una alimentación sana y nutritiva.

Respecto a la dimensión ambiental, se han establecido 7 metas, 8 objetivos y 12 indicadores, enfocados primero a la conservación de los recursos naturales, y después a su aprovechamiento, principalmente el agua que es insuficiente en la región, no sólo para el consumo humano, sino también para las actividades agrícolas y ganaderas. Entre las acciones de las gestiones públicas municipales se plantea el tratamiento de aguas residuales y la retención del agua de lluvia. También se considera fomentar una cultura de reciclado de residuos sólidos y evitar el uso de plásticos de un sólo uso para disminuir la contaminación de suelo y agua.

Finalmente, en la dimensión cultural del sistema gestión se consideran 3 metas, 4 objetivos y 11 indicadores que permitirán a los gobiernos municipales promover una sana convivencia de las personas mediante actividades deportivas y evitar que los vicios nocivos a la salud dañen el desarrollo de los niños y jóvenes. Se plantean indicadores relacionados al desempeño de la gestión para la conservación del patrimonio cultural tangible e intangible, en este último, se considera el idioma, las costumbres y la riqueza gastronómica.

La evaluación de indicadores es a partir de las metas y objetivos establecidos en la planeación estratégica o planes de desarrollo, ya sea municipal o regional, los cuales deben ser elaborados con la participación de todos los actores locales de interés, considerando un horizonte de mediano plazo para medir los resultados de la gestión pública.

Se requiere de ejercicios democráticos para involucrar a la ciudadanía en las propuestas de programas y proyectos de gobierno, es decir, las acciones de gobierno deben orientarse a resolver prioridades según las demandas sectoriales, problemas públicos en cada dimensión del desarrollo o ámbito territorial, además de considerar externalidades cuyo origen puede ser al interior o exterior

al territorio, de esta manera, se espera la participación de los grupos de interés para orientar las políticas públicas.

Los resultados de cada programa o proyecto de gobierno también deben someterse a opinión de los beneficiarios, de esta manera, las gestiones municipales deben establecer los medios para generar información respecto de la aceptación de los bienes y servicios, es decir, la evaluación de la gestión, no sólo es a partir de indicadores, sino también la valoración a partir de las opiniones de los ciudadanos respecto a sus expectativas, preferencias y calidad de los entregables públicos.

Para considerar la participación democrática en estos procesos, las administraciones públicas deben modernizar sus procedimientos y hacer uso de las TIC's, de tal manera que la ciudadanía este en el centro de las decisiones públicas mediante el uso de las plataformas digitales como medio de comunicación y valoración.

De esta manera, los procesos de gobernanza en las administraciones municipales deben considerar las diferentes formas de participación ciudadana para la creación de valor público, porque con la inclusión ciudadana, gobiernos de proximidad y la gestión efectiva se consolida el desarrollo de manera sostenible en el territorio.

En el diseño de los programas y proyectos de gobierno, los funcionarios públicos deben hacer uso de las herramientas del marco lógico, el presupuesto con base a resultados y la cadena de valor para considerar los indicadores de desempeño planteados en esta propuesta de sistema de gestión, de esta manera, se establece una relación lineal entre las metas, los indicadores y los insumos disponibles (recursos materiales, humanos, tecnológicos y financieros, este último corresponde al presupuesto asignado a cada proyecto o programa de gobierno).

La cadena de valor de cada proyecto o programa es una herramienta que permite a los administradores públicos plantear los indicadores de resultados para medir los efectos directos en la población beneficiaria o población objetivo a partir de los bienes y servicios generados y entregados, de esta manera, se mide la eficacia de la gestión pública.

La valoración periódica de los indicadores permitirá realizar ajustes en las intervenciones públicas para el cumplimiento de las metas y objetivos señalados en la planeación estratégica, lo anterior es posible, cuando los recursos públicos (insumos) sean los suficientes y estén disponibles.

La propuesta de sistema de gestión pública por resultados está fundamentada en las cinco dimensiones teóricas del desarrollo integral territorial, se valora que es la más apropiada para el ámbito de gestión de las administraciones públicas municipales, es decir, los recortes territoriales corresponden a las divisiones políticas administrativas de los municipios, donde están presentes los factores internos, no significa que no se tenga en consideración la influencia de los factores externos, por el contrario, para garantizar el desarrollo debe considerarse el vínculo entre estos factores.

Los factores externos están definidos por las tendencias del mercado, la transculturización, la política (nacional, regional o internacional), los flujos migratorios, las inversiones públicas o privadas, la generación de conocimiento, la innovación tecnológica, las instituciones formales y no formales. Por su parte, los factores internos comprenden a las normas, reglamentos, leyes, los procesos, las tradiciones y costumbres, el ambiente físico, los actores sociales, los grupos de interés, la estructura administrativa de los gobiernos municipales, los acuerdos, las negociaciones, la cooperación entre sectores, entre otros aspectos.

El sistema de gestión municipal propuesto se diseñó bajo características propias de la región Mixteca Poblana, pero adicionalmente, cada municipio de la región debe considerar indicadores de desempeño de los problemas públicos específicos que se diagnostiquen y se consideren en la planeación estratégica. Lo

anterior, con la finalidad de garantizar un desarrollo sostenible e integral en el territorio.

Corresponde a los gobiernos municipales establecer un entorno favorable para la implementación de este sistema de gestión como la asignación eficiente del limitado presupuesto público, modernizar los procesos y estructuras administrativas, profesionalizar a los funcionarios públicos, actualizar sus marcos normativos y reglamentos para definir responsabilidades y competencias, crear una cultura organizacional para implementar sistemas de transparencia y rendición de cuentas.

El liderazgo de los presidentes municipales es fundamental para una gestión orientada a resultados, las formas tradicionales de gobernar no contribuyen a una mayor efectividad de las acciones públicas porque sólo justifican el gasto público con acciones que resuelven de manera parcial las demandas ciudadanas

La gestión para resultados plantea la necesidad de la profesionalización de los servidores públicos municipales para una respuesta efectiva en el ámbito de sus competencias, que, de manera conjunta con una nueva cultura organizacional de las administraciones públicas municipales, se puede reducir los procesos burocráticos y atender oportunamente las demandas de los ciudadanos.

Los indicadores planteados en el sistema de gestión municipal son de resultados en el mediano plazo, miden la eficacia de las intervenciones públicas y consideran el efecto directo de los programas y proyectos de gobierno en los beneficiarios. Para el planteamiento de metas y objetivos debe considerarse un buen diagnóstico en la elaboración de los planes municipales de desarrollo, de tal manera que el presupuesto destinado a las intervenciones, los recursos humanos y materiales sean los suficientes para cumplir con las metas planteadas. Dado que los problemas públicos son de largo plazo, como los ambientales,

temas de salud y educación, se requiere que los programas y proyectos consideren un horizonte de tiempo más allá de la gestión municipal.

Se concluye que el sistema de gestión para resultados de las administraciones públicas municipales es un proceso sistemático de medición, evaluación, valoración y monitoreo del efecto directo de planes, programas y proyectos derivados de las políticas públicas en las diferentes dimensiones del desarrollo. El ciclo inicia con el diseño de indicadores para la medición del desempeño a partir del planteamiento de la cadena de valor de los programas y proyectos de gobierno, miden exclusivamente la eficacia para el logro de los objetivos y metas establecidas en la planeación estratégica, el seguimiento y monitoreo de los indicadores permitirá realizar ajustes para lograr avances permanentes en la calidad de vida de las personas.

Referencias

- Alarcón Barrero, R., & Salvador Hernández, Y. (2020). La efectividad del desempeño de la gestión pública de gobiernos locales. Análisis de un caso de estudio. *Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*. <https://doi.org/10.46377/dilemas.v32i1.2050>
- Alarcón Barrero, R., Salvador Hernández, Y., Pérez Pravia, M., Alarcón Barrero, R., Salvador Hernández, Y., & Pérez Pravia, M. (2020). Dimensiones claves de una gestión pública efectiva en gobiernos locales. Aplicación en un caso de estudio. *Revista Universidad y Sociedad*, 12(6).
- Alarcón, R., Salvador, Y., & Pérez, M. (2020). La cadena de valor público en la evaluación del resultado de la gestión en los gobiernos locales. *Avances*, 22(3).
- Albuquerque, F. (2014). El enfoque del desarrollo económico territorial. *Mimdes*, 1(Desarrollo Económico y Empleabilidad).
- Álvarez, S. (2012). Hacia la eficiencia en la gestión municipal. *Revista Nacional de Administración*, 3(2), 49-76. <https://revistas.uned.ac.cr/index.php/rna/article/view/523>
- Bocco, G., Castillo, B. S., Orozco-Ramírez, Q., & Ortega-Iturriaga, A. (2019). La agricultura en terrazas en la adaptación a la variabilidad climática en la

Mixteca Alta, Oaxaca, México. *Journal of Latin American Geography*, 18(1).
<https://doi.org/10.1353/lag.2019.0006>

- Chica Velez, S. A., & Salazar Ortiz, C. A. (2021). Posnueva gestión pública, gobernanza e innovación. Tres conceptos en torno a una forma de organización y gestión de lo público. *Opera*, 17-51.
- Cifuentes-Martínez, W. E., & Bizerra-Osorio, I. J. (2022). Creación de valor público: un estudio desde la perspectiva de los stakeholders. *Revista Lasallista de Investigación*, 19(2). <https://doi.org/10.22507/rli.v19n2a6>
- Conejero, E. (2014). Creación De Valor Público: Un Enfoque Desde La Gobernanza. *Conferencia Paper, July 2013*.
- Conejero Paz, E. (2014). Valor Público: Una Aproximación Conceptual. *3Ciencias*, 3(1).
- CONEVAL. (2020a). *Índice de rezago social 2020 a nivel nacional, estatal municipal y localidad*. Índice de Rezago Social.
- CONEVAL. (2020b). *Pobreza a nivel municipio 2010-2020*. Medición de La Pobreza.
- Fernández, J. (2018). Valor público, gobernanza y tercera vía. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*.
- Figuerola Montaña, F. J., Gutiérrez Molina, L., Vázquez González, J. G., Medina Ortiz, F. A., & Córdova Yáñez, A. (2019). Presupuesto Basado en Resultados, (PBR) herramienta que contribuye a la transparencia y eficiencia hacendaria en México. *Biolex revista jurídica del departamento de derecho*, 10(19 jul-dic). <https://doi.org/10.36796/biolex.v19i0.15>
- García Maties, R. (2016). Las entidades locales y los objetivos de desarrollo sostenible. Algunas notas sobre la naturaleza jurídica de la Agenda 2030. *Revista de Estudios de La Administración Local y Autonómica*. <https://doi.org/10.24965/real.v0i5.10347>
- González, Juan, Sánchez, J. (2015). La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto. Citizen participation as a tool for open government. *Espacios Públicos*, 18(43).
- Hernández H., J., Camacho R., J. C., Franco G., F., García S., F., Romero C., S., & Villareal E.B., O. (2013). La unidad de producción familiar caprina: promotora del avance socioeconómico en la Mixteca Poblana, México.

Revista Colombiana de Ciencia Animal - RECIA, 5(2).
<https://doi.org/10.24188/recia.v5.n2.2013.448>

Hernández Juárez, J. L., Pérez Cervantes, B., & Urías García, M. R. (2011). Una propuesta de sistema de gestión mediante indicadores para la gestión central del Gobierno del Estado de Sinaloa. *International Journal of Good Consciencie*, 6(2), 96-112.

INEGI. (2020). *Censo de Población y Vivienda*.

López-Santos, J. (2016). Innovación y creación de valor público en gobiernos locales mexicanos / Innovation and creation of public value in Mexican local government. *RICSH Revista Iberoamericana de Las Ciencias Sociales y Humanísticas*, 5(9). <https://doi.org/10.23913/ricsh.v5i9.65>

Maldonado García, J. (2021). Saberes tradicionales y transición agroecológica en la Mixteca Poblana. *Carta Económica Regional*, Año 34(128), 127-150.

Martínez-Carrasco, F., & Ibarra Mateos, M. (2011). *La Mixteca Poblana. De la vulnerabilidad al bienestar* (1ª Edición). Edit.um.

Martínez-Corona, J. I., Palacios-Almón, G. E., & Juárez-Hernández, L. G. (2020). Análisis de validez de constructo del instrumento: "Enfoque Directivo en la Gestión para Resultados en la Sociedad del Conocimiento. *Retos*, 10(19). <https://doi.org/10.17163/ret.n19.2020.09>

Mauro, R. D. A., Cintrão, J. F. F., Melhen, J. E., & Oliveira, E. A. de. (2018). Dimensões do Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas: Perspectivas e Desafios a Partir da Constituição Federal de 1988. *Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade*, 7(3). <https://doi.org/10.5585/geas.v7i3.1496>

Medina-Bueno, J. L., Guimón de Ros, J., & Vázquez-Barquero, A. (2020). La calidad institucional como factor determinante del desarrollo económico basado en los recursos naturales. *Revista de Economía Mundial*, 56. <https://doi.org/10.33776/rem.v0i56.3823>

Ocampo-Fletes, I. (2020). Social innovation and contributions to the water human right in the Mixteca Poblana households. *Tecnología y Ciencias Del Agua*, 11(2). <https://doi.org/10.24850/j-tyca-2020-02-02>

Olavarría, M. (2010). Efectividad en la gestión pública chilena. *Convergencia*, 52.

- ONU. (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. In *Asamblea General*. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S
- Payán Serna, K. F. (2019). El Presupuesto basado en Resultados en México. *Trascender, Contabilidad y Gestión*, 10. <https://doi.org/10.36791/tcg.v10i0.58>
- Pérez, H. (2015). Reflexiones sobre el Presupuesto Base Cero y el Presupuesto basado en Resultados. *El Cotidiano*, 192.
- Ramos García, J. M. (2016). Gestión por resultados en México, 2013-2014. Algunos impactos en Baja California. *Estudios Fronterizos*, 17(34). <https://doi.org/10.21670/ref.2016.34.a04>
- Rodríguez Hurtado, V. R. (2022). Efectividad de la gestión por resultados en el marco de reforma y modernización del Estado. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 6(5). https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i5.3230
- Rodríguez-castro, M., Vera Martínez, M., Services, P. W., Value, P., Monterrey, T., Area, M., Canel Crespo, M. J., López-santos, J., Barbieri, N., Partal, A., Merino, E., Conejero Paz, E., Arroyo Chacón, J. I., Raman, P., Murali, S., Kumar, N., Solorzano García, M., Navío Marco, J., Contreras Comeche, R., ... Oyarce, H. (2015). El Modelo de la Cadena de Valor Público para el análisis de políticas *. *Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. Revista Institucional*. No 54 2015, 27(1).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2008). *Sistema de Evaluación del Desempeño*. SHCP.
- SMN. (2023). *Normales climatológicas por estado*. Información Climatológica.
- Torre, A. (2020). Nuevas propuestas para analizar el desarrollo territorial. *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial*, 17. <https://doi.org/10.17141/eutopia.17.2020.4549>
- Uvalle Berrones, R. (2016). La importancia de la ética en la formación de valor público. *Estudios Políticos*, 32.
- Zegarra, W. (2021). El valor público, característica fundamental en la nueva gestión pública. *Revista Científica Pakamuros*, 9(1). <https://doi.org/10.37787/pakamuros-unj.v9i1.160>

Turismo Deportivo: una perspectiva crítica sobre los mega eventos deportivos respecto a la sustentabilidad y sostenibilidad en las ciudades anfitrionas

¹Ana Lilia Hernández de la Cruz

²Jorge Enrique Pérez Lara

³Roberto Moreno Espinosa

1. Introducción

El turismo como actividad que incide en los aspectos sociales, culturales y económicos de todo destino turístico, refleja ya una larga historia de los desplazamientos humanos desde los inicios de la historia. Si bien inicialmente los primeros desplazamientos de la especie humana se dieron por motivos exclusivamente de sobrevivencia, con el paso del tiempo estos continuaron a raíz de otras motivaciones como los conflictos bélicos, la evangelización, así como la búsqueda y conquista de nuevos territorios. En este último caso, los viajeros conquistadores hicieron grandes aportaciones al tema de los viajes en busca de aventura en otras regiones distintas a su lugar de origen.

En este sentido, el turismo se ha ido formando como disciplina a través de las aportaciones que hicieron los precursores de la actividad. Cabe resaltar a Thomas Cook, como padre del turismo moderno, quien posibilitó, con la creación de los viajes organizados, un nuevo soporte teórico para la actividad. Con el paso del tiempo el turismo se ha tenido que segmentar en una clasificación que permite agrupar a los turistas según sus intereses mediante las características de la actividad que prefieren practicar, una de estas clasificaciones es el turismo deportivo, que tiene una larga historia sobre la que es imprescindible reflexionar.

El segmento del turismo deportivo ha tenido un crecimiento mucho más rápido que otros, pues aumenta cada vez más el número de personas dispuestas

¹ Licenciada en turismo, maestra en docencia y doctorante en enseñanza superior. Actualmente ejerce como profesora de tiempo completo en nivel superior en las áreas de turismo, administración e investigación.

² Académico de la Universidad Autónoma del Estado de México. Miembro del SNII, Nivel 1. Correo de contacto: jorge_epl1@yahoo.com.mx

³ Profesor Investigador del Centro Universitario UAEM Amecameca, Presidente del Consejo Directivo de la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. Miembro del SNII, Nivel 2.

a desplazarse a raíz de los eventos mega deportivos. En muchos de los casos el evento no es completamente la motivación del viaje, pero si una de las razones principales para realizarlo. En este sentido cabe resalta la clasificación que se da al interior de este segmento pues están las personas que participan directamente en las actividades y aquellas que solo son espectadoras. Sobre esto, (ONU Turismo, 2020) señala “El turismo y los deportes se interrelacionan y complementan. Los deportes –como actividad profesional, afición o entretenimiento– implican una cantidad considerable de viajes para jugar y competir en diferentes destinos y países.”

Por esto, los mega eventos deportivos como los Juegos Olímpicos (JJOO), el Mundial de Fútbol o Copa del Mundo, entre otros, representan un atractivo turístico en sí mismos, pues generan el interés del visitante por desplazarse para poder apreciar la programación de estos eventos y en este desplazamiento se ve implícito el uso de servicios de transportación, alojamiento, alimentación, recreación y servicios de apoyo, lo que genera en los visitantes una imagen positiva o negativa según sean recibidos en las comunidades anfitrionas. Todavía cabe resaltar que dicha imagen tiene como principal referente el desarrollo sostenible en sus pilares socioculturales, ambientales y económicos.

Hay que destacar, que los desplazamientos por eventos deportivos no son recientes, pues desde épocas antiguas muchas de estas competencias eran de carácter religioso, por lo cual los asistentes tenían la “obligación” de presentarse a dichos eventos. Y si bien, no existe como tal una fecha donde se pueda determinar el inicio del turismo deportivo, se considera que en algunas civilizaciones antiguas este tema tenía especial importancia. El principal ejemplo de ello, se podría señalar en la antigua Grecia, que prestaba gran atención al tiempo que debía dedicarse a la recreación, el deporte y la religión. “Los griegos antiguos organizaban competiciones en Olimpia, en el Peloponeso. Los primeros registros escritos de estos eventos están fechados en el 776 a.C. ¿Qué tenían de especial esos Juegos? Tenían lugar cada cuatro años y se dedicaban a Zeus, el rey de los dioses” (Le Musée Olympique, 2011).

Cabe aclarar que, si bien, inicialmente los Juegos Olímpicos tuvieron su origen en la antigua Grecia, estos estaban directamente relacionados con aspectos sumamente religiosos, por lo cual, cumplían una temporalidad, es decir, se realizaban cada cuatro años. Y presentaban ciertas características, como el hecho de que los participantes eran ciudadanos griegos, por lo que no había posibilidad de participación para extranjeros y mucho menos para esclavos. Por otro lado, únicamente participaban hombres, así que, las mujeres quedaban excluidas. Estas características limitantes, no solo existían para los participantes, sino también para los asistentes, como el caso de las mujeres casadas, quienes no podían ni asistir para observar las competiciones.

Otro aspecto que cabe resaltar es el concepto de “Tregua sagrada”. Esta tregua significaba al fin de cualquier conflicto bélico entre las regiones de la antigua Grecia, con la intención de que todos los participantes viajaran de manera segura hasta los destinos donde debían presentarse a competir. Pues, igual que en la actualidad, los eventos se llevaban a cabo en diferentes ciudades del país, por lo cual, era de suma importancia salvaguardar la vida de los deportistas desde la salida de su lugar de origen, hasta la llegada a las ciudades anfitrionas. Cabe señalar, que el paso del tiempo redujo el prestigio de los Juegos Olímpicos, hasta que en cierto momento de la historia quedaron sin posibilidad de realizarse más.

Por otro lado, la historia del turismo deportivo no enmarca únicamente a los Juegos Olímpicos. Si bien, los JJOO contienen una historia compleja y muy larga, hay muchos otros eventos que han caracterizado este segmento del turismo. Otro de los mega eventos deportivos conocido a nivel global es el Mundial de Fútbol. La Federación Internacional de Fútbol Asociación (FIFA) es un organismo internacional encargado de organizar la Copa del Mundo, por lo que regula el deporte del fútbol a nivel mundial. Con sede en la ciudad de Zúrich, Suiza ha brindado sus servicios desde mayo de 1904 cuando se fundó en París.

Sobre la historia de la Copa del Mundo, la (FIFA, 2023) señala “Es una historia larga. Una historia de prestigio y honor. Una historia de ganadores y

perdedores, gloria y fracasos. La Copa Mundial de la FIFA es el torneo más grande del mundo.” Es decir, cada uno de los eventos ha permitido ampliar la historia de esa copa en cada uno de los países anfitriones, lo que ha generado grandes efectos tanto positivos como negativos en el ámbito de los viajes y el turismo. Cabe resaltar la relevancia de la próxima edición para México, pues el país será uno de los tres países donde se llevará a cabo la copa del mundo en 2026.

En definitiva, la relevancia de los mega eventos deportivos es clara, su historia es larga, llena de aspectos relevantes en el ámbito social, ambiental, económico y cultural. Por lo que es fundamental reflexionar en torno a ellos, especialmente cuando se acerca la Copa del Mundo, que es uno de los mega eventos de mayor relevancia, máxime cuando algunos de los partidos se disputaran en el territorio mexicano, lo que generará un gran desplazamiento de viajeros que utilizarán de manera simultánea múltiples servicios turísticos.

Este trabajo tiene como objetivo analizar el concepto de turismo deportivo, señalando su historia, evolución y clasificación. Partiendo de la importancia que ha tenido desde la antigüedad hasta la actualidad a raíz de las movilizaciones masivas que inciden en temas de interés general. Se describe el concepto de mega eventos deportivos analizando de manera exhaustiva dos que son los de mayor relevancia internacional (Juegos Olímpicos, JJOO y Copa del Mundo). Esta es una investigación de carácter documental, donde los criterios de selección fueron artículos científicos de revistas indexadas, páginas web oficiales de organismos internacionales relevantes para el tema, y artículos de divulgación de entidades reconocidas en términos de arquitectura y sustentabilidad. Por lo tanto, se discriminaron los documentos que no cumplieron con las características ya señaladas, así como aquellas fuentes que no mostraron utilidad para lo que se presenta.

2. Generalidades del turismo deportivo

El turismo deportivo, con una larga trayectoria dentro de la actividad turística, está claramente definido, se describe como un segmento que “combina

el interés por los viajes con la práctica o la observación de actividades deportivas. Este tipo de turismo atrae tanto a personas que desean participar activamente en eventos deportivos... como a aquellos que prefieren ser espectadores de competencias y torneos” (ESIC, 2024). Estos desplazamientos han generado un gran crecimiento de la actividad, pues cada vez hay más personas interesadas en participar activamente de un deporte, o en ser espectadores de alguno de estos eventos.

Conviene subrayar, la existencia de dos clasificaciones dentro del turismo deportivo. Pues se encuentran; “Aquellos que les gusta viajar para ser parte de eventos deportivos como espectador (Turismo Deportivo Pasivo). El que está dispuesto a practicar un deporte en un destino determinado (Turismo Deportivo Activo)” (Moreno, 2015). En relación al turismo deportivo pasivo, vale la pena resaltar el mero interés por ser espectador de una o varias actividades deportivas que generan interés en el turista. En este caso, el interés del aficionado es tan grande que se desplaza a nivel nacional o internacional para ser observador.

En este sentido, para cada país es de suma importancia realizar una correcta planificación, especialmente con los mega eventos deportivos, pues la carga turística que reciben las ciudades anfitrionas es fuerte, por lo que se requiere planificar de manera anticipada con la intención de recibir a los visitantes con la infraestructura adecuada para brindar los servicios que se utilizarán. En el caso de los mega eventos deportivos la complejidad es mayor, puesto que se requiere infraestructura adecuada, confortable y segura para hospedar a los atletas que además requieren variedad de servicios antes, durante y después de las competencias. Esto ha generado cuestionamientos sobre el impacto ambiental, social, económico y cultural de los desplazamientos, pero también de la infraestructura en relación a su uso y desuso después de terminados los eventos.

En relación al turismo deportivo activo, es oportuno señalar que en este caso el turista viaja a lugares específicos donde puede realizar las actividades deportivas de su preferencia. Pues su intención es la búsqueda de aquellas

regiones donde encuentra las condiciones ideales para su actividad, cualquiera que esta sea. Esta forma de experiencia de viaje, también se encuentra en constante crecimiento, pues el turista cada vez está más dispuesto a participar de manera activa en sus actividades favoritas. Sobre esto, cabe resalta la diferencia del turismo de aventura con el turismo deportivo, pues en el turismo de aventura el reto del participante es contra lo impuesto por la propia naturaleza, por lo que las competencias con otras personas no se contemplan, mientras que en el turismo deportivo activo son claras las intenciones competitivas.

Como se aprecia, tanto deporte como turismo se unen para generar una fuerza que permite impulsar el desarrollo económico de manera sostenible en las ciudades anfitrionas, por lo que resulta fundamental generar conciencia sobre los beneficios, pero también sobre la correcta planificación que debe llevarse a fin de mitigar los efectos negativos, pues el turismo, como actividad ambivalente puede afectar de manera negativa los destinos. Por ello organismos con la ONU Turismo y el Comité Olímpico Internacional (COI) han generado la primera conferencia sobre el turismo y los deportes, a fin de poner sobre la mesa los temas más relevantes.

Como se aprecia, el turismo deportivo está en constante crecimiento, por lo que se ha considerado que una correcta planificación del turismo y el deporte puede contribuir al logro de varios Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), pues ONU Turismo señala “The comparative strength of sport tourism lies in: Engagement in physical activities; Opportunities for interactions; and High development potential almost anywhere” (World Tourism Organización, 2019). Esto resalta la relevancia de una planificación adecuada considerando las características culturales de los visitantes, pero sin perder de vista los contextos locales, así como la calidad de vida de las comunidades anfitrionas.

Así mismo, son claros los múltiples beneficios que genera esta actividad, pues además del crecimiento económico, el desarrollo social y la contribución a los ODS, es una realidad que el turismo deportivo también genera la creación de nuevos puestos de trabajo para ello es imprescindible que gobierno e iniciativa

privada trabajen en conjunto. Durante la segunda edición del Congreso Mundial de Turismo Deportivo (WSTC), que emprende la Organización de las Naciones Unidas Turismo se indicó “Dicho segmento ha experimentado un crecimiento constante en la última década, impulsado por la globalización, el aumento de la movilidad y la popularidad de los grandes eventos deportivos. Este Sector representa alrededor del 10% del turismo mundial y genera más de 700 mil millones de dólares anuales” (Nexotur, 2023).

Lo anterior resalta la relevancia económica del turismo deportivo en las ciudades anfitrionas, sin embargo, no termina ahí pues la necesidad de crear infraestructura suficiente genera grandes porcentajes de empleo, lo que impacta directamente en la calidad de vida de los pobladores locales. Por otro lado, cabe mencionar el gasto directo de los turistas en todos los servicios que utilizan desde la planeación de su viaje y hasta el regreso a su entorno habitual. Así mismo, se incluyen los gastos indirectos que el turista tiene que realizar durante su viaje y que generan ingresos adicionales, lo que podría aumentar los índices señalados.

También se debe plantear la atención global que recibe una ciudad o destino anfitrión cuando alberga un mega evento, pues no solo se trata de los desplazamientos que ocurren para asistir al evento, sino que la atención de millones de personas se encuentra en dicho destino, que, aunque muchas veces no pueden visitarlo por los altos costos que se manejan durante los mega eventos, si pueden planificar su visita posterior a las justas deportivas. Esto posibilita, el desarrollo del turismo a un largo plazo en distintos aspectos, por ello resulta sobresaliente prever la manera en que se maximice el aprovechamiento de los eventos mientras suceden, pero también con una perspectiva de crecimiento sostenible, sin dejar de lado, el uso que se le puede dar a las infraestructuras creadas en beneficio de la comunidad local.

Así mismo, no debe olvidarse el principio que ha señalado ONU Turismo respecto al Desarrollo Sostenible del Turismo, que indica la aplicación de los principios de sostenibilidad a todos los segmentos del turismo, en todos los destinos. Por lo cual, es fundamental considerar los impactos económicos,

ambientales y socioculturales en la planificación de los mega eventos deportivos, pues hay muestras claras en la historia de los países que han albergado este tipo de eventos, donde puede verse los efectos negativos que la población ha tenido que soportar antes, durante y después de estos.

En resumen, turismo y deporte tienen un significado especial en el mundo actual, pues cada vez hay más personas interesadas en apreciar estos eventos. La facilidad junto a la rapidez que actualmente implica el desplazamiento a través de aire, tierra o agua permite movilizaciones masivas para asistir a lo mega eventos deportivos. Esto genera que alrededor de los eventos se creen otras actividades a fin de suplir las necesidades de recreación que están buscando satisfacer los turistas.

Principales Mega eventos del turismo deportivo

Conviene subrayar que cada vez existen más mega eventos deportivos a fin de ampliar el abanico de posibilidades que el turista tiene para disfrutar. Sin embargo, existen dos que tienen un significado especial para la cultura moderna. Estos son los Juegos Olímpicos, organizados y regulados por el Comité Olímpico Internacional (COI) y la Copa Mundial a cargo de la FIFA (en Frances: Fédération Internationale de Football Association).

En cuanto al concepto de mega evento deportivo, estos se entienden como:

“Actividades programadas y estandarizadas con una fuerte repercusión en la sociedad, estos eventos conllevan la generación de proyectos urbanos como la creación de infraestructura, capacitación de personal deportivos, un nuevo nicho turístico y comercio local. Para la realización de los mega eventos deportivos es fundamental la planificación de los proyectos, para que estos proyectos sean sostenibles en el tiempo y puedan generar beneficios a corto, medio y largo plazo” (Bocágel-Chavez Marjoire, 2021).

Desde esta perspectiva, los mega eventos deportivos ofrecen grandes posibilidades de crecimiento para las comunidades locales, las ciudades anfitrionas o los países receptores. Pero si se busca que ese crecimiento sea sostenible es necesaria una correcta planificación que observe los lineamientos del desarrollo sostenible en todas sus dimensiones, a fin de propiciar y mantener

una gestión adecuada de recursos. Esto solo puede lograrse cuando los actores involucrados toman su papel con responsabilidad.

Si bien, lograr lo anterior no es un tema sencillo, si se realizan los esfuerzos necesarios puede ser fructífero, ya que se generará una imagen positiva de la ciudad anfitriona, así como mayores posibilidades de albergar otros eventos de igual importancia, pues al contar con infraestructura adecuada, experiencia en el recibimiento de grandes movilizaciones y capacidad de brindar servicios de alta calidad para los visitantes, un destino turístico se puede consolidar al mismo tiempo que fortalece su imagen a nivel internacional.

a. Juegos Olímpicos

Como ya mencionó anteriormente, los Juegos Olímpicos perdieron prestigio, y el interés del público en algún momento de la historia de la antigua Grecia. Sin embargo, con el paso del tiempo hubo un interés creciente por rescatar este evento, especialmente después de las excavaciones realizadas en la ciudad de Olimpia. Los primeros intentos por rescatar el espíritu de los JJOO no rindieron fruto tan pronto, si bien se buscó implementarlos en diversos países, no generaron el suficiente interés, y quedaron solo como eventos locales sin mayor relevancia.

Los Juegos Olímpicos tomaron otro rumbo cuando un barón francés de nombre Pierre de Coubertin, se interesó por renovar el espíritu de las olimpiadas. El barón que también fue historiador y educador impulsó la idea de llevar el deporte a un nivel internacional relacionándolo con la educación y el honor. En este sentido “Pierre de Coubertin fue fiel a sus convicciones, tuvo fe en su visión y perseveró a pesar de varios contratiempos. Consiguió su objetivo con la creación de lo que se conoció como Comité Olímpico Internacional el 23 de junio de 1894 y con la celebración de los primeros Juegos Olímpicos de la modernidad en Atenas en 1896” (Le Musée Olympique, 2011).

Así pues, los JJOO se celebran cada cuatro años teniendo como sede un país diferente en cada edición. Además, existe una sub clasificación, pues a los Juegos realizados en veranos se les reconoce como Olimpiadas, mientras que a

los que abarcan los deportes de nieve o hielo, se les identifica como Juegos Olímpicos de Invierno. Así mismo, las Olimpiadas y los Juegos Olímpicos de Invierno, tienen un espacio de dos años entre uno y otro.

Por otro lado, una de las características que ha cambiado para bien y que vale la pena resaltar, es la inclusión de la mujer. Pues mientras que, en la antigua Grecia, las mujeres no solo estaban excluidas de participar, sino que ni siquiera podían acudir a observar tales eventos, actualmente se observa la participación de la mujer en todas las disciplinas olímpicas, lo que muestra la evolución de los JJOO, en diferentes aspectos.

Además, con la intención de mostrar la universalidad de los JJOO y la unión de los cinco continentes, el COI generó un símbolo que representa este mega evento. Los cinco anillos fácilmente reconocidos tienen la intención de mostrar unidad en el deporte, a través de la representación de todos los países del mundo en cinco colores que identifican el símbolo. Por eso, durante los días que duran las competencias se pueden observar los cinco anillos por doquier; en prendas, edificios, televisión e incluso en tatuajes que los atletas llevan en su cuerpo.

También vale la pena remarcar el valor de la antorcha olímpica que busca llevar un mensaje de paz, similar a la tregua llevada a cabo en la antigua Grecia, y tiene la intención de recorrer un gran trayecto hasta llegar a la ciudad que será la próxima sede de los JJOO, por lo que este viaje es seguido por muchas personas alrededor del mundo con un gran interés, ya que muchas de las personas denominadas “relevos” son figuras públicas de interés internacional. Una de las principales intenciones de este recorrido es exponer el patrimonio cultural, natural e histórico más relevante del destino sede lo que genera un interés turístico a gran escala.

Igualmente, los JJOO representan valores que se reflejan durante la justa deportiva, pero que en todo momento deben observar lo atletas. “El espíritu olímpico se puede expresar a través de tres valores fundamentales: la excelencia, el respeto y la amistad. Cualquier persona que quiera participar en los Juegos

Olímpicos debe tenerlo en cuenta” (Le Musée Olympique, 2011). En este sentido, los participantes son atletas de alto rendimiento que en primer punto trabajan de manera disciplinada para lograr participar en este evento, por otro lado, en todo momento están obligados a respetar sus propios límites, así como a sus contrincantes. Mientras que tanto dentro como fuera de las instalaciones se busca ejercitar la tolerancia y la empatía.

Conviene subrayar el tema de las villas olímpicas, por las características que estas representan para el tema que ocupa este trabajo. Inicialmente los atletas eran hospedados en diversos espacios, pero esto se volvía cada vez más complejo por cuestiones de logística, seguridad y alimentación. Sin embargo:

“Hubo que esperar hasta los Juegos de 1932 en Los Ángeles para que la primera villa olímpica viera la luz... ¿Cuál es la ventaja de estas villas? El atleta encuentra todas las comodidades, comercios, oficinas de correos, cines, centros culturales y, por supuesto, los restaurantes. Las necesidades de alimentación son enormes (1044 toneladas para los Juegos Olímpicos de Invierno de 1988 en Nagano). Los menús son variados con la finalidad de satisfacer los hábitos alimentarios de los atletas de los cinco continentes” (Le Musée Olympique, 2011).

Uno de los aspectos importante de señalar, es que inicialmente la villa olímpica únicamente recibía a los atletas masculinos, mientras que las atletas debían buscar otras opciones de alojamiento. Esto ha cambiado y actualmente estos espacios son también utilizados por mujeres. Así mismo, el uso que se a estos espacios después de albergar a tantos atletas, entrenadores y demás personas es asunto de mucho interés, especialmente por los impactos ambientales que genera la construcción de espacios tan grandes, pues cuando no hay una correcta planificación estos espacios quedan en desuso, con lo cual generan impactos negativos en las ciudades anfitrionas.

En definitiva, los JJOO son un mega evento deportivo que influye en diversos aspectos de manera internacional. Así mismo, genera un enorme interés por el desplazamiento masivo hacia las ciudades que albergan las sedes. Por ello, el Comité Olímpico Internacional, como órgano regulador, vigila la planificación y ejecución de cada evento. El COI se define como: “Una organización global y actúa como catalizador para la colaboración entre todas las partes olímpicas,

entre las que se incluyen atletas, los comités olímpicos nacionales, las federaciones internacionales, los comités organizadores de los Juegos Olímpicos, los socios olímpicos de todo el mundo y los socios de difusión” (COI, 2020).

En conclusión, el trabajo del COI, busca colaborar de manera directa con todos los actores involucrados en la planificación, gestión y ejecución de los JJOO, así mismo, busca posibilitar igualdad de oportunidades para todas las personas alrededor del mundo que desean participar. Por esto, ha generado una alianza con la Agencia de la ONU para los refugiados (ACNUR), a fin de impulsar proyectos seguros para las comunidades vulnerables, como lo es el caso del Equipo Olímpico de Atletas Refugiados. De esta forma buscan señalar la congruencia que hay entre sus valores, su espíritu y sus acciones.

b. Copa Mundial de Futbol

En cuanto al mundial de futbol, otro mega evento deportivo de gran alcance, hay mucho que decir. En este caso, también se realiza cada cuatro años y hay un largo camino recorrido por los equipos de cada país antes de llegar a disputar la Copa del Mundo. En ese periodo de tiempo, se juegan los pases a semifinales entre las mejores selecciones nacionales de diversos países del mundo. Se ha celebrado ya, desde hace casi cien años a excepción de los periodos en que se suspendió por cuestiones relacionadas a la Segunda Guerra Mundial.

Una de las características de la Copa del Mundo, es la aculturación entre las naciones que visitan y las ciudades o países anfitriones. Esta actividad incide de manera directa en el turismo, pues se dan de forma simultánea desplazamientos masivos desde diferentes partes del mundo, para coincidir en una sola región, con un mismo interés. Por lo cual, se genera una convivencia que contempla costumbres diferentes, creencias distintas, formas de alimentación diversas, y más, entre personas de los cinco continentes. Y si bien, asistir a los partidos de futbol es el principal interés de los viajeros, hay múltiples actividades en las que se ven involucrados los turistas. Sin embargo, la convivencia entre culturas diversas es la principal peculiaridad.

La FIFA, organiza y regula otras actividades relacionadas al fútbol, sin embargo, no generan el mismo nivel de interés, y desplazamiento que la Copa Mundial de Fútbol. Por ejemplo, también existe la Copa Mundial Femenina, la Copa Sub 17, Sub 20, entre otras. Pero, sin duda la de mayor relevancia es la Copa Mundial de Fútbol, también, conocido como Campeonato Mundial de Fútbol. Ya son 19 ocasiones en que se ha llevado a cabo dichos eventos, y diversos países los que han sido ganadores de la Copa del Mundo, sin embargo, Brasil ha sido el máximo ganador de este torneo.

Sobre este evento, se indica: “es una competencia internacional de fútbol que ocurre cada cuatro años. En él participan las selecciones nacionales de los países miembros de la FIFA, que actúa como órgano rector y organizador del torneo. Treinta y dos países compiten en la final por la oportunidad de ser nombrado campeón” (Smithsonian National Postal Museum, 2010). En este caso se disputan diversos juegos entre grupos, donde se van eliminando los perdedores hasta que solo quedan aquellos que pudieron clasificar a las últimas fases, de entre estos, solo un país puede obtener la Copa del Mundo.

Es decir, levantar el trofeo del Mundial de Fútbol, es el máximo galardón obtenido por el equipo ganador. Este trofeo ha tenido una historia larga y llena de misterios. Ha estado oculta por mucho tiempo mientras ocurrían problemas bélicos en el mundo, ha sido robada de museos donde se ha expuesto, y ha sido resguardada por miembros de la realeza durante largos periodos de tiempo. Ha tenido que ser remplazada por diversos motivos, sin embargo, el espíritu deportivo y de victoria sigue intacto cuando es entregada al equipo ganador.

El primer evento de la Copa del Mundo se llevó a cabo en Montevideo, Uruguay. En 1930. Sobre esto la FIFA señala “la edición inaugural de la prueba reina dejó numerosos detalles muy curiosos para el aficionado moderno: cuatro selecciones llegaron en el mismo barco, un estadio aún estaba en obras y un futbolista manco anotó en la final. En cualquier caso, el torneo acabó con el derroche de alegría habitual” (FIFA, 2023). Esta parte inicial de la historia deja de manifiesto varios aspectos a considerar.

En primer punto, está el uso de transporte en sus tres clasificaciones; aire, tierra, y agua, pues debido al desplazamiento masivo es necesario encontrar como trasladar a participantes y aficionados. En segundo lugar, está manifiesta la necesidad de construcción de grandes obras de manera planificada, para albergar de manera segura a todos los asistentes y, por último, es claro que este tipo de eventos deja en el aire un sentimiento festivo que permanece en el recuerdo de quienes vivieron tal experiencia.

Sobre el fútbol, en particular se ha señalado “El fútbol es un entretenimiento de enorme atractivo visual por las habilidades individuales y las jugadas colectivas que se despliegan en las canchas. También crea superestrellas como Messi, Cristiano Ronaldo y Neymar, que atraen a millones de espectadores que buscan emular a sus ídolos” (Contissa, 2023). Esto despierta grandes pasiones en las personas que disfrutan este deporte, y se da una especie de unidad entre los ciudadanos de un país cuando este se encuentra compitiendo. Por ello, este deporte tiene alta capacidad de convocatoria que, de igual manera influye directamente en la actividad turística.

la relación del turismo con el deporte es clara, y su incidencia en los aspectos económicos, ambientales y socioculturales lo, es más. Por ello es necesario señalar:

“Respecto al fútbol, sus encuentros constituyen grandes eventos deportivos, atracciones donde el turista vivencia, principalmente de forma pasiva, distintas actividades, ya sea como espectador o como visitante de las atracciones turístico-futbolísticas. Sin duda, el fútbol tiene un importante valor turístico, en especial para la estructura turística local, incidiendo de manera directa en aspectos como la promoción y difusión de un destino turístico. En este marco, los clubs de fútbol se convierten en promotores turísticos de su ciudad, además de desarrollar otros recursos turísticos (museos, visitas, experiencias con jugadores, o paquetes para presenciar al equipo “fuera de casa”). El fútbol puede permitir configurar un producto turístico más atractivo, diversificado, que atrae nuevos nichos de mercado” (Gonzales-García, 2018).

En resumen, es claro el beneficio que los deportes, especialmente los practicados en los mega eventos pueden generar grandes beneficios al fortalecer un destino turístico, ya que es posible posicionarlo como un lugar atractivo y

confiable para los viajeros. A través de esto se puede generar el interés por el desplazamiento de turistas con intereses en segmentos diferentes al turismo deportivo y con ello ampliar los servicios ofrecidos al mercado turístico. En este sentido, no debe dejarse de lado la adecuada planificación y gestión, así como el trabajo en conjunto del sector público y privado, sin dejar de lado la opinión de la comunidad local, que al final debe ser la más beneficiada en términos del desarrollo sostenible.

3. El turismo deportivo y la sostenibilidad en las ciudades anfitrionas

Como se aprecia, el crecimiento del turismo deportivo ha ido en aumento, especialmente en las últimas décadas, esto ha generado el desplazamiento de numerosas personas que se dan cita en donde se celebran los mega eventos deportivos. Estos visitantes asisten desde diversos lugares del mundo para poder apreciar los Juegos Olímpicos o la Copa Mundial de la FIFA. Sin embargo, hay cuestiones significativas a considerar, como lo son los efectos que se generan a raíz de la construcción de infraestructura, así como del desarrollo urbano que debe darse en las comunidades anfitrionas para dar soporte a tantos visitantes.

Por esto, resulta tan importante una planificación adecuada, así como una gestión que permita cuidar los aspectos de sostenibilidad en las comunidades anfitrionas. El concepto de sostenibilidad es plenamente reconocido, pues su aplicación incide en la vida cotidiana y en el ejercicio de básicamente todas las disciplinas, pero vale la pena reconocer que hace referencia a uso adecuado de recursos para satisfacer las necesidades actuales, sin que esto perjudique a las generaciones venideras en dimensiones socioculturales, económicas y ambientales. Por lo tanto, los organismos internacionales junto con la iniciativa pública y privada deben asegurar la gestión adecuada de estos eventos, así como reducir en la medida de lo posible los impactos negativos después de los mega eventos deportivos.

Esto resalta la importancia de elaborar estrategias adecuadamente planificadas, que posibiliten la creación de infraestructura sostenible, respeten y fortalezcan la cultura de las comunidades anfitrionas, así mismo, se reutilice o

remueva la infraestructura creada en beneficio de la población y del ambiente. Estos aspectos pueden favorecer que los mega eventos deportivos dejen un legado para muchas generaciones e incluso mantengan abierta la posibilidad de albergar prontamente otros eventos. Sobre esto, cabe señalar;

“Los espectáculos deportivos generan gran cantidad de gases de efecto invernadero. En total, estas actividades emiten cerca de 350 millones de toneladas de dióxido de carbono (CO₂) al año, equivalentes al 1 % de lo que representa la producción de energía o cemento, lo cual, a nivel global, es mucho. Las Olimpiadas expelen entre 3.2 y 3.5 millones de toneladas de dicho gas y ello incide en el clima y en los sistemas naturales y humanos”, destaca Francisco Estrada Porrúa, coordinador del Programa de Investigación en Cambio Climático de la UNAM (UNAM, 2024).

Uno de los ejemplos claros en términos de sustentabilidad, fueron los Juegos Olímpicos de Londres 2012. Estos se consideran los más sostenibles en la historia de las Olimpiadas. “Desde que en 2005 Londres fuera elegida sede de los Juegos Olímpicos y Paralímpicos 2012, la sostenibilidad fue prioridad para el equipo de la candidatura. La Olympic Delivery Authority (ODA) apostó por establecer en el diseño y construcción de las instalaciones del Parque Olímpico marcos de referencia que superasen ampliamente los estándares del sector” (CIC Construcción, 2015). Esto permite apreciar el legado en términos de efectos positivos que posibilita una correcta planeación y gestión de los mega eventos deportivos.

Además, Londres dejó un estándar alto para otras ciudades anfitrionas, pues con un caso de éxito en términos de reciclado, de rehúso de instalaciones, y de construcciones amigables con el ambiente, señalaron que aún hay mucho más por hacer en futuros mega eventos deportivos. En cuestiones de transporte, Londres también trabajó en ofrecer servicios de transporte público con alto compromiso en confort, seguridad y puntualidad, así como una conectividad sin precedentes con el resto de Europa, que beneficia actualmente a los habitantes, lo que generó comentarios muy positivos en relación a los Juegos Olímpicos anteriores, donde se criticó fuertemente a Pekín por los impactos ambientales relacionados al transporte.

Por otro lado, es necesario mencionar que dentro de los aspectos que pueden mejorarse en otros eventos, está la contaminación ambiental de patrocinadores que se enriquecen sin considerar el impacto de sus campañas publicitarias. Así como el cumplimiento de las garantías de cientos de trabajadores que ejercen largas jornadas de manera indirecta en diversas empresas que brindan servicios a los aficionados, por lo cual, sufren consecuencias negativas en su salud física y emocional.

Con respecto a los Juegos Olímpicos de París 2024, también hay muchos aspectos considerar en términos de sustentabilidad. En este sentido la UNAM señalaba a inicios de 2024, “para controlar su impacto en la atmósfera, los organizadores de París 2024 aplicarán el enfoque ARO (por sus siglas en inglés): evitar, reducir y luego compensar. Además, añadió dos etapas adicionales: prever las emisiones y movilizar la acción para aprovechar el atractivo del evento” (UNAM, 2024). Por esto, buscaron ampliar construcciones ya existentes con materiales más sustentables como la madera, que incluso después de los eventos, pudiera ser removida.

Así mismo, los organizadores de los JJOO en París 2024, buscaron maneras más naturales de gestionar los eventos del programa, haciendo uso de lo que la naturaleza ya provee, como ríos, el mar y los espacios abiertos donde el sol, el aire y la sombra de los árboles posibilitan entornos agradables. Un aspecto necesario de resaltar fue la concientización hacia los visitantes, buscando que estos priorizaran las caminatas, el transporte público o el uso de bicicletas sobre el transporte particular, haciendo énfasis en el compromiso que todos los asistentes adquieren cuando visitan un destino anfitrión.

En este sentido, es indiscutible ignorar el vínculo existente entre el turismo y el deporte. Los mega eventos deportivos posibilitan crecimiento económico, aumento en las tasas de empleo, mayor variedad de servicios. Esto genera un aumento considerable en la calidad de vida de las comunidades anfitrionas, que si se planifica de manera conjunta puede ser perdurable a través del tiempo. Por otro lado, posibilita que los visitantes, tanto aficionados, como deportistas

puedan trabajar, o divertirse según sea el caso en una ciudad en la cual puedan disfrutar sin dejar de lado el compromiso de todos los seres humanos con el desarrollo sostenible.

4. Perspectivas para la edición de la Copa del Mundo Estados Unidos, México y Canadá 2026.

Uno de los mega eventos deportivos de mayor envergadura es la Copa Mundial de Fútbol, organizada por la FIFA. La próxima edición que se llevará a cabo en el año 2026 tendrá como sede tres países del continente americano. En diversas ciudades de Estados Unidos, México y Canadá se llevarán a cabo las justas deportivas que por primera vez contarán con 48 equipos, según lo señala la Federación. La edición anterior, reconocida como el Mundial de Qatar asumió un compromiso que la próxima edición también plantea asumir.

En este sentido, “Las diferencias reales entre los países anfitriones afectan la contaminación de un evento frente a otro. El tamaño de un país, cuántos estadios construye, si el transporte público llega a los lugares de los eventos y qué tan limpia (o sucia) es la red eléctrica, influyen en el impacto climático” (Los Ángeles Times, 2022). Aunque Qatar señaló el desmantelamiento de un estadio después del evento, esto no fue suficiente para cumplir lo que habían prometido antes del torneo.

Sin embargo, en los países que albergaran la Copa del Mundo 2026 ya se cuenta con la infraestructura adecuada para dar soporte a los partidos que deben llevarse a cabo, por lo que es mínima la construcción de infraestructura temporal que se requiere. Por otro lado, las adaptaciones necesarias servirán como legado para el uso de las comunidades anfitrionas, como es el caso, de reformas, mejoras o adecuaciones realizadas en algunos aeropuertos cercanos a las ciudades sedes. Sin embargo, uno de los aspectos a considerar son las distancias de viaje que deben recorrer los aficionados para estar presentes en los partidos, pues los viajes en avión, especialmente, representan un alto grado de contaminación.

Cabe resaltar que el partido inaugural del Mundial de Fútbol 2026, se realizará en el Estadio Azteca, en la Ciudad de México. El estadio tiene ya una

larga historia albergando evento de gran magnitud, sin embargo, el partido inaugural le permitirá convertirse en el primer estadio que participa en tres mundiales. Si bien, la mayoría de los partidos se llevarán a cabo en Estados Unidos, incluido el de la Final del Mundial, la Ciudad de México ya presenta altos índices de contaminación, por lo que es imprescindible el trabajo en conjunto de organismos internacionales, sector público y privado que posibilite la aplicación de estrategias de planificación adecuada que permitan reducir los efectos negativos de este mega evento deportivo en términos ambientales, económicos y socioculturales.

Sobre lo anterior, Amy Hopfinger, quien es directora de la división de estrategia y planificación, FIFA26 Inc., señala: “Las ciudades anfitrionas no son solo socios esenciales: son nuestro legado. Serán las garantes de que la competición tenga repercusiones positivas en sus comunidades y se cumplan los objetivos medioambientales (sociales y económicos) durante años después de su conclusión” (Inside FIFA, 2024). La FIFA señala los objetivos y metas que plantea alcanzar en cada una de sus ediciones. Así mismo, vale resaltar la importancia que le dan a la concientización sobre el consumo responsable en todos los sentidos, así como a la promoción del turismo alternativo, comprometiéndose a informar sobre los beneficios de éste para la comunidad y el ambiente. Sin embargo, es necesario que esta concientización se lleve a cabo con todos, y no únicamente con los grupos de interés, como lo señalan en su página oficial.

México es un país con una amplia diversidad natural, cultural e histórica, así mismo, el país es reconocido en el mundo por destinos turísticos de talla internacional, una gastronomía que es considerada patrimonio de la humanidad, culturas ancestrales que llaman la atención de numerosos visitantes nacionales e internacionales. Por esto, México se encuentra entre los diez países más visitados del mundo y, es ampliamente reconocido en el extranjero por la calidez y alegría de los habitantes. Tan es así, que en cada mega evento deportivo se aprecian muestras de afecto hacia los aficionados y deportistas mexicanos. Sin embargo,

también es un pueblo celoso de su cultura y territorio, por eso, es ideal considerar la opinión de las comunidades anfitrionas.

En un estudio realizado sobre, Escenarios Prospectivos después del Mundial 2026, por investigadores de la Universidad Autónoma del Estado de México y de la Universidad Autónoma de Quintana Roo, señalan la relevancia del turismo deportivo y sus impactos en las comunidades anfitrionas, por ello, entrevistaron a actores involucrados cercanos al Estadio Azteca, donde se jugará el partido inaugural para conocer su opinión, y concluye sugiriendo: “Therefore, works like this allow, through the analysis of the various voices, to propose a scenario that allows the mega event to be carried out in the most balanced way possible” (Ledesma, 2025).

En conclusión, la búsqueda del equilibrio sociocultural, económico y ambiental de las comunidades anfitrionas, es crucial para el desarrollo sostenible. Proponer estrategias que posibiliten una convivencia adecuada para turistas, locales y jugadores es fundamental para la estabilidad y seguridad de la región. Así mismo, no se debe restar importancia a las políticas públicas que deben crearse observando el bienestar de la población, especialmente en un contexto tan complejo, como lo es un mega evento deportivo.

5. Reflexiones finales

Para finalizar, es necesario recordar la historia del turismo deportivo, así como el largo camino que ha recorrido paralelo a la evolución de la humanidad. Como bien se aprecia, el concepto de turismo deportivo no es el mismo que el de los mega eventos deportivos, aunque los conceptos se encuentran completamente relacionados, pues los desplazamientos se dan con la intención de asistir a un evento o formar parte del este como participante.

Por consiguiente, el desplazamiento masivo que se da a nivel internacional cuando ocurren estos mega eventos, ha resultado de especial interés para la academia, el sector público, el sector privado, y para organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para el Turismo (ONU Turismo) y para los refugiados (ACNUR). La razón de este interés radica en los aspectos

económicos, el bienestar social en las comunidades, y el orgullo que representa para los países albergar eventos de este tipo.

Sin embargo, no pueden dejarse de lado los impactos negativos que también pueden darse en términos de reducción de empleos, por la cuestión de temporalidad, el aumento de la contaminación aunado a la imposibilidad de manejar grandes cantidades de desechos y residuos, así como al mal uso que puede darse a la infraestructura construida. En este sentido, la población es la que más vulnerada ve su calidad de vida cuando no hay una correcta planificación y gestión de estos eventos.

Por ello, es necesario que se implementen estrategias que permitan sostener los beneficios a un largo plazo, reduciendo el abandono de infraestructuras, implementando las infraestructuras removibles, utilizando materiales amigables con el ambiente, concientizando a la población en general del compromiso que adquirimos todos en términos de sustentabilidad y generando las condiciones necesarias para evitar los conflictos sociales en las comunidades receptoras.

En definitiva, asegurar el desarrollo sostenible en las comunidades anfitrionas, antes, durante y después del evento, solo puede darse prestando especial interés a los contextos locales, regionales y nacionales de los países receptores. Por eso, es necesaria una reflexión constante de parte de los involucrados a fin de alcanzar la sostenibilidad en las ciudades anfitrionas. Quedan temas abiertos en esta investigación, como la responsabilidad social empresarial en términos de marketing de destinos, la capacidad de carga turística de los destinos receptores, el decálogo del viajero que señala el Código Ético Mundial Para el Turismo, entre otras, que pueden enriquecer el tema aquí presentado.

6. Fuentes de consulta

Bocágel-Chavez. Marjoire. (2021). "Impacto de los mega eventos deportivos en el crecimiento económico y desarrollo de la ciudad anfitriona", Revista

científico-profesional: Polo del conocimiento (Ecuador), vol. 6, núm. 6, junio, pp. 116-1130.

CIC Construcción. (2015). Breeam hace de Londres 2012 los JJOO más sostenibles de la historia. <https://www.cicconstruccion.com/texto-diario/mostrar/2750007/breeam-hace-londres-2012-jjoo-sostenibles-historia>

COI. (2020). ¿Qué es el Comité Olímpico Internacional (COI) y cuál es su misión? <https://support.olympics.com/hc/es/articles/1500009788002--Qu%C3%A9-es-el-Comit%C3%A9-Ol%C3%ADmpico-Internacional-COI-y-cu%C3%A1l-es-su-misi%C3%B3n>

ESIC University. (2024). ¿Qué es el turismo deportivo y por qué está en auge? <https://www.esic.edu/rethink/marketing-y-comunicacion/que-es-el-turismo-deportivo-y-por-que-esta-en-auge-c>

Contissa, Fabio. (2023). “¿Por qué el fútbol es uno de los deportes más populares del mundo?” Revista Lecturas: Educación física y deportes, vol. 29, núm. 296, enero, pp. 251-155.

FIFA. (2023). Todos los Mundiales de la historia: campeones, sedes y mejores jugadores. <https://www.fifa.com/es/articles/todos-los-mundiales-de-la-historia-campeones-sedes-y-mejores-jugadores>

González-García, Rómulo. González-Serrano, María. Parra-Camacho, David. (2018). “El fútbol como potenciador de turismo deportivo”, Revista de ciencias económicas, jurídicas y administrativas Kairos, (España). Vol. 1, núm. 1, julio-diciembre, pp. 8-16.

Inside FIFA. (2024). Reducir el impacto medioambiental, hacer gala de buenas prácticas y concienciar sobre la cuestión climática. <https://inside.fifa.com/es/tournament-organisation/world-cup-2026-sustainability-strategy/environmental-pillar>

Ledesma, Juan E., Palmas, Yanelli., & Ramírez, Omar. (2025). “Prospective scenarios for sports tourism in Mexico City after the 2026 World Cup”, Revista Retos, s/v, núm. 65, marzo, pp. 484-497. <https://doi.org/10.47197/retos.v65.109696>

Le Musée Olympique. (2011). ¿Qué sabes de los Juegos Olímpicos? <https://stillmed.olympic.org/media/Document%20Library/Museum/Visit/TOM-Schools/Teaching-Resources/Do-you-know-the-Olympic-Games/Do-you-know-the-Olympic-Games-ES.pdf>

- Los Ángeles Times. (2022). ¿Cómo sería una Copa Mundial ecológicamente más sostenible? <https://www.latimes.com/espanol/deportes/articulo/2022-12-16/como-seria-una-copa-mundial-ecologicamente-mas-sostenible>
- Morenos, Francisco. (2015). "El turismo deportivo como objeto de conocimiento", Revista turismo y desarrollo local (Brasil), vol. 8, núm. 18, junio – julio.
- NEXOTUR. (2023). El turismo deportivo representa alrededor del 10% del turismo mundial. <https://www.nexotur.com/noticia/119325/nexotur/el-turismo-deportivo-representa-alrededor-del-10-del-turismo-mundial.html>
- Smithsonian National Postal Museum. (2010). Copa Mundial de la FIFA Sudáfrica 2012. <https://postalmuseum.si.edu/exhibition/copa-mundial-de-la-fifa-sud%C3%A1frica-2010/%C2%BFqu%C3%A9-es-la-copa-del-mundo>
- ONU Turismo. (2020). Turismo deportivo. <https://www.unwto.org/es/turismo-deportivo>
- UNAM. (2024). Los Juegos Olímpicos, cada vez más sustentables. <https://www.gaceta.unam.mx/los-juegos-olimpicos-cada-vez-mas-sustentables/#:~:text=%E2%80%9CLos%20espect%C3%A1culos%20deportivos%20generan%20gran,a%20nivel%20global%2C%20es%20mucho>
- World Tourism Organization. (2019). Sport Tourism and the Sustainable Development Goals (SDGs), UNWTO, Madrid, DOI: <https://doi.org/10.18111/9789284419661>

Gestión de la calidad y liderazgo transformacional para la gobernanza pública de las micro, pequeñas y medianas empresas en el contexto hotelero de Ecuador

Olga Jackeline Quiñónez Guagua¹

1. Introducción

La gobernanza pública a nivel internacional ha evolucionado significativamente en las últimas décadas, reflejando la creciente interconexión y complejidad de los desafíos globales. Según Bevir (2022), la gobernanza internacional se caracteriza por "una red de instituciones, reglas y prácticas que trascienden las fronteras nacionales, involucrando a actores estatales y no estatales en la gestión de asuntos comunes" (p. 312). Este enfoque reconoce la necesidad de cooperación multilateral para abordar problemas transnacionales como el cambio climático, la seguridad global y el desarrollo sostenible. Peters y Pierre (2023) argumentan que "la gobernanza pública internacional actual requiere de una coordinación más estrecha entre organismos internacionales, gobiernos nacionales y actores de la sociedad civil, fomentando la transparencia, la rendición de cuentas y la participación inclusiva en la toma de decisiones globales" (p. 78). Esta perspectiva enfatiza la importancia de crear estructuras de gobernanza más adaptativas y responsivas, capaces de abordar la diversidad de intereses y necesidades en un contexto global cada vez más interconectado y dinámico.

En la actualidad, las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) del sector hotelero en Ecuador enfrentan un panorama desafiante, marcado por una creciente competitividad global y exigencias de sostenibilidad y responsabilidad social. La rápida evolución de los mercados y las demandas sociales y ambientales han presionado a las empresas de todo el mundo a adoptar

¹ Participante del Programa Posdoctoral: Gestión Pública y Gobernanza Avanzada por la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro A.C. (IAPAS) México. Doctora en Ciencias Sociales. Mención Gerencia, Ingeniero en Administración Pública, Magister en Administración de Empresas. Correo electrónico: olga.quinonez@utelvt.edu.ec. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7415-8466>

prácticas que no solo busquen la eficiencia y la rentabilidad, sino también la sostenibilidad y la responsabilidad social (Porter & Kramer, 2011).

Específicamente, la prefectura de Esmeraldas ha establecido un marco de colaboración con las MIPYMES locales, creando espacios de diálogo donde los empresarios pueden expresar sus necesidades y propuestas. En este sentido, Rodríguez y Martínez (2023), manifiestan que la prefectura es la encargada de la gestión a nivel provincial, de estas acciones y debe centrarse en promover infraestructuras adecuadas, acceso a financiamiento y programas de capacitación para mejorar la competitividad de las MIPYMES. Estas iniciativas incluyen la mejora de las vías de comunicación y la promoción de espacios turísticos que potencien el atractivo local y regional. Esto ha resultado en la implementación de programas de capacitación técnica y empresarial adaptados a las necesidades específicas del sector hotelero y turístico de la región.

Al respecto, cabe destacar que, en Esmeraldas, la gobernanza pública desempeña un papel crucial en la definición de políticas públicas que favorecen a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) en el sector hotelero. La prefectura, la alcaldía y la gobernación son entidades fundamentales que influyen en la creación de un entorno favorable para el crecimiento y desarrollo de estas empresas. Por su parte, las alcaldías locales tienen un impacto directo sobre las MIPYMES mediante la implementación de políticas que facilitan la operación y expansión de estas empresas; esto incluye la simplificación de trámites administrativos, reducción de cargas fiscales y promoción de ferias comerciales y eventos turísticos que permitan a las MIPYMES hoteleras acceder a un mercado más amplio (López y Sánchez, 2022). La colaboración entre la alcaldía y las asociaciones empresariales también es esencial para identificar las necesidades específicas del sector y diseñar programas que fortalezcan las capacidades empresariales y tecnológicas de las MIPYMES.

Asimismo, la gobernación desempeña un papel coordinador entre diferentes niveles de gobierno y sectores económicos, su enfoque está en garantizar que las políticas públicas sean coherentes y se implementen de manera

efectiva a nivel local. La gobernación promueve alianzas público-privadas y facilita el acceso a fondos internacionales y nacionales destinados a la mejora de la infraestructura turística y la capacitación de recursos humanos (Gómez y Pérez, 2023). Estas acciones son fundamentales para crear un entorno de gobernanza inclusiva que permita a las MIPYMES hoteleras prosperar y contribuir significativamente al desarrollo económico regional.

Sin embargo, la gestión de la calidad y el liderazgo transformacional emergen como pilares esenciales para la supervivencia y prosperidad de estas entidades, convirtiéndose en un enfoque estratégico para mejorar continuamente los procesos internos y satisfacer las expectativas de los clientes, donde además el liderazgo transformacional se enfoca en inspirar y motivar a los empleados hacia la consecución de objetivos organizacionales superiores, incluyendo aquellos relacionados con la sostenibilidad.

En este orden de ideas, la era actual caracterizada por la globalización y la creciente competitividad, las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) desempeñan un papel fundamental en el desarrollo socioeconómico de las naciones. Estas organizaciones representan una porción significativa del tejido empresarial en América Latina, contribuyendo sustancialmente al empleo y al crecimiento económico (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2018). No obstante, las MIPYMES enfrentan numerosos desafíos para mantener su competitividad y sostenibilidad en el mercado.

En Latinoamérica, las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) constituyen un sector vital para las economías, representando más del 90% del tejido empresarial y siendo grandes generadoras de empleo. Sin embargo, enfrentan desafíos significativos en términos de competitividad, innovación y sostenibilidad, que son exacerbados por factores como la limitada acceso a financiamiento, la falta de infraestructura tecnológica y una gestión de calidad deficiente (Kantis, Ishida, & Komori, 2015). A pesar de estos desafíos, el potencial de las MIPYMES para contribuir al desarrollo sostenible en la región es enorme,

siempre y cuando se adopten modelos de gestión y liderazgo que promuevan la innovación y la responsabilidad social y ambiental.

Uno de los principales retos para las MIPYMES en Latinoamérica es la gestión de la calidad, la cual se ha convertido en un factor clave para el éxito empresarial. Según Benzaquen (2018), "la gestión de la calidad es un factor estratégico que permite a las organizaciones ser más competitivas y sostenibles en el tiempo" (p. 2). Sin embargo, muchas MIPYMES carecen de los recursos y conocimientos necesarios para implementar sistemas de gestión de calidad efectivos.

A pesar de las políticas públicas favorables, las MIPYMES en el sector hotelero de Ecuador, este sector enfrenta múltiples desafíos desde la perspectiva de la gobernanza pública. Uno de los principales retos es la burocracia y la complejidad de los trámites administrativos, que a menudo dificultan el inicio y operación eficiente de estas empresas (Rodríguez y Martínez, 2023). La falta de una ventanilla única para la gestión de permisos y licencias genera demoras y costos adicionales que impactan negativamente en la competitividad de las MIPYMES.

Otro desafío significativo es el acceso limitado a financiamiento. Aunque existen programas gubernamentales y líneas de crédito específicas para MIPYMES, muchas empresas enfrentan barreras para acceder a estos recursos debido a la falta de garantías y la percepción de alto riesgo por parte de las instituciones financieras (López y Sánchez, 2022). Esta limitación financiera impide que las MIPYMES puedan invertir en la mejora de sus infraestructuras y servicios, lo cual es crucial para mantenerse competitivas en el mercado turístico.

Todo esto aunado a la escasa formación y capacitación en gestión empresarial y tecnología también representa un reto importante para las MIPYMES del sector hotelero. La gobernanza pública debe centrarse en desarrollar programas educativos y de capacitación continua que permitan a los empresarios y empleados adquirir habilidades avanzadas en gestión de calidad y liderazgo transformacional (Gómez y Pérez, 2023). Sin un enfoque sólido en la

educación y el desarrollo profesional, las MIPYMES enfrentarán dificultades para adaptarse a las cambiantes demandas del mercado y aprovechar nuevas oportunidades de crecimiento.

En este orden de ideas, la gestión de la calidad, el liderazgo transformacional ha sido reconocido como un factor determinante para el desempeño organizacional y la sostenibilidad empresarial. Contreras et al. (2017) afirman que "el liderazgo transformacional influye positivamente en la gestión de la calidad y, por consiguiente, en el desempeño de las organizaciones" (p. 114). No obstante, en muchas MIPYMES predomina un estilo de liderazgo más tradicional y jerárquico, lo que puede limitar su capacidad de innovación y adaptación al cambio.

En el caso específico de Ecuador, la situación no es diferente, debido a que las MIPYMES constituyen una parte significativa de la economía nacional, siendo cruciales para la creación de empleo y el desarrollo económico. Sin embargo, la gestión de la calidad y la implementación de estilos de liderazgo efectivos representan retos importantes que limitan su potencial de crecimiento y sostenibilidad (González & Martínez, 2017). Esto se ve agravado por un entorno de negocios que, aunque está en proceso de mejora, todavía enfrenta desafíos relacionados con la regulación, la burocracia y la falta de soporte institucional.

En este sentido, en el contexto ecuatoriano las MIPYMES representan el 90% del sector productivo y generan alrededor del 60% del empleo (Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC], 2020). Sin embargo, a pesar de su importancia económica, estas empresas enfrentan numerosos obstáculos, tales como la falta de acceso a financiamiento, la limitada capacitación del personal y la dificultad para adoptar nuevas tecnologías (Araque et al., 2017).

Uno de los principales desafíos para las MIPYMES ecuatorianas es la gestión de la calidad, según un estudio realizado por Zambrano y Almeida (2017), "la mayoría de las MIPYMES en Ecuador no cuentan con sistemas de gestión de calidad implementados, lo que afecta negativamente su desempeño y

competitividad" (p. 32). Esta situación se debe, en gran medida, a la falta de recursos y conocimientos especializados en esta área.

De igual manera, la falta de una gestión de calidad eficaz y de liderazgos transformacionales son algunas de las principales barreras identificadas, lo que impacta directamente en su sostenibilidad y en su capacidad para responder a las demandas de un mercado globalizado (González & Martínez, 2017). Esta situación es particularmente preocupante en el contexto de la sostenibilidad, donde las prácticas empresariales tienen un impacto directo en el bienestar social y ambiental.

Otro factor que influye en el desempeño de las MIPYMES ecuatorianas es el liderazgo organizacional, al respecto Mendoza et al. (2019) sostienen que "el liderazgo transformacional es escaso en las MIPYMES del Ecuador, predominando un enfoque más transaccional y jerárquico" (p. 78). Esta situación puede limitar la innovación, la motivación del personal y la capacidad de adaptación al cambio en estas organizaciones.

En este sentido, el liderazgo transformacional surge como una respuesta a esta necesidad, proponiendo un modelo donde los líderes inspiran y motivan a sus seguidores hacia la consecución de objetivos que trascienden los intereses personales o inmediatos, enfocándose en metas de mayor alcance relacionadas con la sostenibilidad y la responsabilidad social (Bass & Riggio, 2006).

Desde una perspectiva local, las MIPYMES ubicadas en diferentes regiones del Ecuador enfrentan desafíos adicionales relacionados con la gestión de la calidad y el liderazgo. Por ejemplo, en la ciudad de Guayaquil, uno de los principales centros económicos del país, muchas MIPYMES carecen de recursos para implementar sistemas de gestión de calidad certificados (Aguilar y Vera, 2020).

Es por ello que, se sostiene que incluso en la provincia de Esmeraldas, así como en otras las MIPYMES ecuatorianas se encuentran en una encrucijada crítica, las cuales necesitan adaptarse a las demandas de un mercado globalizado,

adoptando prácticas de gestión de calidad y liderazgo transformacional que no solo mejoren su competitividad, sino que también alineen sus operaciones con principios de sostenibilidad y responsabilidad social (Torres & Ponce, 2018). Sin embargo, la capacidad de estas empresas para realizar estos cambios es limitada por factores como el acceso insuficiente a recursos financieros y de capacitación, y una cultura organizacional que frecuentemente se resiste al cambio. Al combinar la mejora continua de los procesos internos con un liderazgo que moviliza a los empleados hacia la innovación y la sostenibilidad, las empresas podrían mejorar su competitividad y su impacto socioeconómico y ambiental (Deming, 1986).

En la región amazónica del Ecuador, las MIPYMES se enfrentan a desafíos adicionales relacionados con la sostenibilidad ambiental y el acceso a mercados. Según un estudio realizado por Parra et al. (2019), "las MIPYMES en esta región necesitan mejorar sus prácticas de gestión de calidad y liderazgo para ser más competitivas y contribuir al desarrollo sostenible de la región" (p. 25).

En la sierra ecuatoriana, donde se ubica la capital Quito, las MIPYMES también enfrentan retos similares en términos de gestión de la calidad y liderazgo. Un estudio realizado por Andrade y Gallegos (2018) reveló que "las MIPYMES en Quito tienen dificultades para implementar sistemas de gestión de calidad debido a la falta de recursos humanos capacitados y la resistencia al cambio por parte de los líderes" (p. 44).

Sin embargo, la implementación de estos enfoques plantea desafíos significativos, particularmente en un entorno caracterizado por limitaciones financieras, falta de conocimiento y resistencia al cambio. Por tanto, es crucial identificar las barreras y facilitadores para la adopción de prácticas de gestión de calidad y liderazgo transformacional en las MIPYMES ecuatorianas, con el objetivo de desarrollar estrategias efectivas que promuevan su sostenibilidad y crecimiento (Kotter, 1996).

Estas situaciones evidencian la necesidad de fortalecer la gestión de la calidad y el liderazgo transformacional en las MIPYMES ecuatorianas, con el fin

de mejorar su desempeño, competitividad y contribución al desarrollo sostenible del país. Según Velasteguí (2019), "las MIPYMES en Ecuador requieren estrategias integrales que combinen la gestión de la calidad con un liderazgo visionario y participativo" (p. 61).

Uno de los principales desafíos para las MIPYMES ecuatorianas es la falta de información y conocimientos especializados en temas de gestión de la calidad y liderazgo transformacional. Muchas de estas empresas carecen de acceso a capacitaciones y asesoramiento en estas áreas, lo que limita su capacidad para implementar mejoras (Guzmán y Torres, 2020). Además, existe una brecha entre la teoría y la práctica en cuanto a la gestión de la calidad y el liderazgo transformacional en las MIPYMES ecuatorianas. Según Rodríguez y Gómez (2018), "es necesario adaptar los modelos y enfoques existentes a la realidad y contexto de estas empresas, considerando sus limitaciones de recursos y su cultura organizacional" (p. 92).

De igual manera, otro desafío importante es la falta de conciencia y comprensión sobre la importancia de la gestión de la calidad y el liderazgo transformacional para la sostenibilidad de las MIPYMES. Muchos empresarios y líderes aún perciben estos aspectos como elementos secundarios, en lugar de factores estratégicos para el éxito a largo plazo (Naranjo y Rodríguez, 2019). El liderazgo transformacional, en particular, es crucial en este proceso de cambio, debido a que este estilo de liderazgo implica inspirar y motivar a los colaboradores hacia la consecución de metas organizacionales que trascienden los intereses individuales, puede ser un motor para la innovación y la adopción de prácticas sostenibles (Bass & Riggio, 2006).

Tabla 1. Aporte y desafíos de las MIPYMES en el contexto hotelero ecuatoriano.

Aspecto	Relevancia
Importancia económica	- Las MIPYMES representan el 90% del sector productivo y generan alrededor del 60% del empleo en Ecuador. - Desempeñan un papel crucial para el crecimiento económico y la generación de empleo a nivel nacional.
Desafíos de competitividad	- Enfrentan retos significativos en términos de competitividad, innovación y sostenibilidad.

	- Limitaciones en la implementación de sistemas de gestión de calidad efectivos.
Gestión de la calidad	- Mayoría de MIPYMES hoteleras no cuentan con sistemas de gestión de calidad implementados. - Falta de recursos, conocimientos especializados y cultura organizacional orientada a la calidad.
Liderazgo transformacional	- Predomina un estilo de liderazgo más tradicional y jerárquico en las MIPYMES hoteleras. - Escasez de líderes con un enfoque transformacional que inspire y motive a los empleados hacia la innovación y la sostenibilidad.
Contexto regional	- Desafíos adicionales en regiones como la costa, sierra y amazonia, relacionados con acceso a recursos, infraestructura y sostenibilidad ambiental.
Impacto en la sostenibilidad	- La falta de gestión de calidad y liderazgo transformacional limita la capacidad de las MIPYMES hoteleras para alinearse con principios de sostenibilidad y responsabilidad social.

Fuente: elaboración propia, 2024.

Sin embargo, la presencia de líderes transformacionales en las MIPYMES ecuatorianas es aún insuficiente, lo que representa una barrera significativa para su evolución hacia organizaciones más adaptativas y orientadas al futuro. La integración efectiva de la gestión de la calidad en las operaciones diarias de las MIPYMES es otro desafío clave, por esta razón, la calidad no debe entenderse únicamente como la conformidad con los estándares de productos o servicios, sino como una filosofía de gestión integral que implica la mejora continua de todos los procesos organizacionales (Deming, 1986). En Ecuador, aún existe una brecha considerable en la comprensión y aplicación de estos principios, lo que limita la capacidad de las MIPYMES para mejorar su eficiencia, innovación y satisfacción del cliente.

En el contexto de la sostenibilidad, estas empresas enfrentan desafíos únicos que requieren estrategias específicas para su gestión y liderazgo; en este sentido, la gestión de calidad y el liderazgo transformacional han demostrado ser factores clave para mejorar el rendimiento y la competitividad de las MIPYMES. Estos enfoques no solo impulsan la eficiencia y la innovación, sino que también promueven prácticas sostenibles.

De igual manera, uno de los principales retos para las MIPYMES ecuatorianas es la implementación efectiva de sistemas de gestión de la calidad;

al respecto Zambrano y Almeida (2017) afirman que "la mayoría de las MIPYMES en Ecuador no cuentan con sistemas de gestión de calidad implementados, lo que afecta negativamente su desempeño y competitividad" (p. 32). Esta situación resalta la importancia de investigar y proponer estrategias para mejorar la gestión de la calidad en estas organizaciones.

Ecuador, como parte de Latinoamérica, presenta un escenario particular donde las MIPYMES juegan un rol significativo en su economía; sin embargo, la adopción de prácticas de gestión de calidad y liderazgo transformacional en este contexto aún no se ha explorado en profundidad, por esta razón, existe una brecha en la literatura sobre cómo la gestión de calidad y el liderazgo transformacional específicamente impactan en el desempeño sostenible de las MIPYMES en Ecuador, es así como esta investigación aborda esta laguna, proporcionando ideas valiosas para académicos y prácticos.

Esta situación plantea preguntas importantes sobre cómo las MIPYMES ecuatorianas pueden superar estas barreras para adoptar exitosamente prácticas de gestión de calidad y liderazgo transformacional. Es por ello que, identificar los factores que facilitan o impiden esta transición es crucial para desarrollar estrategias efectivas que no solo impulsen el crecimiento económico de estas empresas, sino que también contribuyan al desarrollo sostenible del país.

Todo lo dicho anteriormente, apunta a una necesidad crítica de investigación que no solo contribuya al cuerpo académico existente en gestión de la calidad y liderazgo transformacional, sino que también ofrezca ideas prácticas para los involucrados en la toma de decisiones en el sector de las MIPYMES en Ecuador, específicamente en la provincia de Esmeraldas. Por ello, abordar estos desafíos de manera efectiva es esencial para desbloquear el potencial de las MIPYMES ecuatorianas, permitiéndoles contribuir de manera más significativa al desarrollo económico, social y ambiental del país.

En este orden de ideas, es evidente que las MIPYMES en Ecuador enfrentan varios desafíos relacionados con la gestión de la calidad y el liderazgo transformacional, los cuales varían según la región y el contexto específico de

cada empresa. Sin embargo, es importante resaltar la necesidad de fortalecer estas áreas para mejorar el desempeño, la competitividad y la sostenibilidad de estas organizaciones, contribuyendo así al desarrollo socioeconómico del país.

Es así como, este planteamiento del problema destaca la importancia de abordar la gestión de la calidad y el liderazgo transformacional en las MIPYMES ecuatorianas desde una perspectiva integrada, considerando tanto los desafíos como las oportunidades que estos enfoques ofrecen para el desarrollo sostenible de las empresas y, por extensión, del país. Estos hallazgos acerca de la importancia y evolución del liderazgo transformacional apuntan a la gestión de calidad no solo como una herramienta para el control de procesos, sino también como un elemento fundamental para el desarrollo sostenible y la adaptabilidad empresarial.

De esta manera, cabe destacar que, la investigación tiene como objetivo evaluar el impacto de la gestión de calidad y el liderazgo transformacional en el desempeño sostenible de las MIPYMES en Ecuador, para establecer estrategias que potencien su crecimiento y contribución socioeconómica. Por todo ello, es relevante mencionar la importancia que tienen las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) en la economía ecuatoriana y la necesidad de fortalecer su competitividad y sostenibilidad a través de la gestión de la calidad y el liderazgo transformacional.

Incluso, estudios realizados por Araque et al. (2017), señalan que "las MIPYMES representan el 90% del sector productivo en Ecuador y generan alrededor del 60% del empleo" (p. 17). Sin embargo, estas empresas enfrentan diversos desafíos que limitan su crecimiento y desarrollo. Además de la gestión de la calidad, el liderazgo transformacional se ha reconocido como un factor clave para el éxito y la sostenibilidad de las empresas. Mendoza et al. (2019) sostienen que "el liderazgo transformacional es escaso en las MIPYMES del Ecuador, predominando un enfoque más transaccional y jerárquico" (p. 78). Esta investigación busca abordar esta brecha y promover un liderazgo más visionario y participativo en las MIPYMES ecuatorianas.

Un aspecto que justifica esta investigación es la necesidad de integrar la gestión de la calidad y el liderazgo transformacional con el concepto de sostenibilidad empresarial. Según Velasteguí (2019), "las MIPYMES en Ecuador requieren estrategias integrales que combinen la gestión de la calidad con un liderazgo visionario y participativo, enfocado en el desarrollo sostenible" (p. 61). Es así como esta investigación, contribuirá a llenar este vacío al explorar la relación entre estos factores y su impacto en el desempeño sostenible de las MIPYMES en la provincia de Esmeraldas en Ecuador.

Cabe destacar que, esta investigación postdoctoral manifiesta la escasez de estudios empíricos que aborden de manera integral la gestión de la calidad, el liderazgo transformacional y la sostenibilidad en el contexto de las MIPYMES ecuatorianas. Rodríguez y Gómez (2018) señalan que "es necesario adaptar los modelos y enfoques existentes a la realidad y contexto de estas empresas, considerando sus limitaciones de recursos y su cultura organizacional" (p. 92). Este estudio pretende aportar conocimientos y estrategias específicas para el contexto de las MIPYMES en Ecuador.

Además, se evidencia una relevancia práctica y su contribución al desarrollo socioeconómico del Ecuador, al fortalecer la gestión de la calidad, el liderazgo transformacional y la sostenibilidad en las MIPYMES, por ello, con el estudio se espera mejorar su desempeño, competitividad y contribución al crecimiento económico y la generación de ideas que promuevan el empleo en el país. Además, de fomentar mayor conciencia sobre la importancia de estas áreas para el éxito a largo plazo de las empresas y el desarrollo sostenible de la sociedad.

Así pues, evaluar el impacto de estas estrategias en las MIPYMES ecuatorianas podría revelar oportunidades para potenciar su crecimiento y contribución socioeconómica, abriendo camino para políticas públicas y prácticas empresariales más efectivas. Por esta razón, el estudio podría ofrecer evidencia sobre cómo las MIPYMES pueden contribuir de manera más efectiva a los

objetivos de desarrollo sostenible, enfocándose en prácticas de gestión y liderazgo que favorezcan la sostenibilidad ambiental, económica y social.

Sin embargo, pese a los esfuerzos realizados, existe una brecha en la comprensión de cómo la sinergia entre el liderazgo transformacional y la gestión de calidad puede ser efectivamente fomentada y sostenida en el tiempo, particularmente en el contexto de las MIPYMES ecuatorianas, que operan dentro de un entorno económico y cultural específico. Esto conduce a la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo pueden las MIPYMES en Ecuador desarrollar y sostener una sinergia efectiva entre liderazgo transformacional y gestión de calidad para impulsar la sostenibilidad y el desarrollo empresarial a largo plazo?

Para ello es relevante, que se establezcan posturas para cada una de las variables desde indicadores que describen a cada una de las variables del estudio. En este sentido, estableció que el objetivo general de esta investigación es analizar la gestión de calidad y el liderazgo transformacional para la gobernanza pública de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) en el sector hotelero de Ecuador. Este análisis pretende identificar los factores clave que influyen en el desempeño de estas empresas y proponer estrategias que mejoren su competitividad y sostenibilidad en el mercado hotelero. Para alcanzar este objetivo, se plantea en primer lugar identificar la gestión de calidad, examinando los procedimientos, herramientas y estándares utilizados por las MIPYMES en el sector hotelero de Ecuador, con el fin de entender cómo implementan prácticas de calidad y los desafíos que enfrentan.

Además, se busca caracterizar el liderazgo transformacional presente en las MIPYMES hoteleras, describiendo las características y prácticas que influyen en la motivación, compromiso y desempeño de los empleados. Seguidamente, se pretende analizar el impacto de la gestión de calidad y el liderazgo transformacional en la gobernanza de las MIPYMES en Ecuador, evaluando cómo la combinación de estos elementos influye en su desarrollo y sostenibilidad. Finalmente, se buscará determinar lineamientos propositivos para el diseño de un sistema integral de gestión de calidad que incorpore

principios de liderazgo transformacional, adaptado a las necesidades específicas de las MIPYMES en el sector hotelero y alineado con las políticas públicas locales para maximizar su impacto positivo.

2. Fundamentos teóricos

2.1. Gestión de la calidad

La Gestión de la calidad es un enfoque integral y sistemático para dirigir y mejorar continuamente una organización, este concepto tiene sus raíces en el trabajo pionero de W. Edwards Deming, quien enfatizó la importancia de la mejora continua y la participación de toda la organización en los procesos de calidad. Deming (1986) argumentó que "la calidad debe orientarse a las necesidades del consumidor, presentes y futuras" (p. 5), estableciendo así las bases para una comprensión moderna de la Gestión de la Calidad.

Expandiendo esta visión, Martínez-Moreno y Suárez-Barraza (2023) definen la Gestión de la calidad como un proceso que "implica la planificación, implementación, control y mejora de los procesos y sistemas organizacionales para satisfacer las necesidades y expectativas de los clientes, así como de otras partes interesadas" (p. 15).

De igual forma, Rahman y Al-Amin (2022) complementan esta definición, señalando que la Gestión de la calidad moderna "no solo se enfoca en la calidad del producto o servicio final, sino que abarca toda la cadena de valor, desde la gestión de proveedores hasta el servicio post-venta, integrando aspectos como la sostenibilidad y la responsabilidad social empresarial" (p. 203). Esta perspectiva contemporánea mantiene el espíritu de la filosofía de Deming, al tiempo que incorpora las demandas y complejidades del entorno empresarial actual.

2.2. Gobernanza pública

La gobernanza pública se ejecuta y produce los resultados intencionados mediante dos clases de acciones que llevan a cabo dos actores: los gubernamentales y los sociales (Aguilar, 2023). Según Aguilar (2023), "La gobernanza pública efectiva implica la coordinación de acciones entre actores gubernamentales y sociales para producir los resultados deseados, basándose en

la colaboración y la corresponsabilidad." Esta colaboración implica una interacción constante y dinámica entre los diferentes niveles de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo empresas, ONGs, y grupos comunitarios, con el fin de abordar de manera integral y eficaz los desafíos públicos.

Por su parte, Ramírez-Alujas (2022) argumenta que "La gobernanza pública en el contexto actual requiere de un enfoque adaptativo y flexible, capaz de responder a las cambiantes necesidades de los diversos sectores de la sociedad, incluyendo el empresarial." Esto significa que la gobernanza pública debe ser capaz de ajustarse y evolucionar en respuesta a los cambios socioeconómicos y tecnológicos, garantizando que las políticas y acciones sean pertinentes y efectivas. En el contexto de las MIPYMES del sector hotelero, este enfoque adaptativo es crucial para asegurar que las políticas públicas no solo respondan a las necesidades actuales, sino que también anticipen y preparen a las empresas para futuros desafíos y oportunidades.

2.3. Caracterización de la gestión de la calidad

a. Aseguramiento de la calidad

El aseguramiento de la calidad implica el conjunto de actividades planificadas y sistemáticas implementadas dentro de un sistema de calidad para proporcionar confianza de que el producto o servicio satisfará los requisitos de calidad. Según Deming (1986), este concepto se centra en la creación de procesos que aseguren resultados consistentes y de calidad. En el contexto de las MIPYMES hoteleras, implementar efectivamente el aseguramiento de la calidad puede significar la diferencia entre un servicio que cumple o supera las expectativas del cliente y uno que no lo hace.

b. Control de calidad

El control de calidad se refiere a las técnicas y actividades operativas utilizadas para cumplir con los requisitos de calidad. Juran (1992) argumenta que el control de calidad no solo se centra en el producto final, sino en todos los

procesos que conducen a su creación. Para las MIPYMES en el sector hotelero, esto puede traducirse en revisar regularmente la hospitalidad, la limpieza, y la eficiencia del servicio, asegurando que cada aspecto del servicio cumpla con los estándares establecidos.

c. Mejora continua

La mejora continua es una dedicación persistente a la mejora de productos, servicios, y procesos. Según Ishikawa (1985), la mejora continua busca optimizar todos los aspectos de la operación, desde la eficiencia hasta la satisfacción del cliente. En las MIPYMES hoteleras, la implementación de mejoras continuas puede ayudar a adaptarse a las cambiantes demandas del mercado y a mejorar la experiencia del cliente de manera consistente.

d. Gestión de procesos

La gestión de procesos implica la planificación y supervisión de los procesos de negocio con el objetivo de mejorar su eficiencia y efectividad. Según Hammer y Champy (1993), una buena gestión de procesos puede transformar radicalmente la forma en que una empresa realiza su trabajo, mejorando los tiempos de respuesta y la calidad del servicio. Para las MIPYMES en el sector hotelero, optimizar procesos como reservaciones, check-in y check-out puede incrementar significativamente la satisfacción del cliente y la operatividad del negocio.

e. Certificaciones de calidad

Las certificaciones de calidad, como ISO 9001, son indicativos de que una empresa cumple con ciertos estándares internacionales de gestión de calidad. Según Gotzamani y Tsiotras (2002), estas certificaciones no solo mejoran los procesos internos, sino que también refuerzan la confianza del cliente. Para las MIPYMES del sector hotelero, obtener y mantener certificaciones de calidad puede ser un factor diferenciador en un mercado competitivo.

2.4. Liderazgo transformacional

El Liderazgo Transformacional es un enfoque de liderazgo que se caracteriza por inspirar y motivar a los seguidores para lograr resultados extraordinarios y desarrollar su propia capacidad de liderazgo. Según Rodríguez-Sánchez et al. (2023), el liderazgo transformacional

Se centra en la capacidad del líder para articular una visión convincente, fomentar la creatividad, y promover el desarrollo individual de los seguidores, creando un ambiente de confianza y compromiso que impulsa el rendimiento organizacional más allá de las expectativas iniciales (p. 317).

Esta conceptualización se complementa con la perspectiva de Nguyen y Luu (2022), quienes argumentan que el liderazgo transformacional:

No solo se enfoca en el logro de objetivos organizacionales, sino que también busca elevar las aspiraciones éticas y morales tanto de los líderes como de los seguidores, fomentando un cambio positivo en la cultura organizacional y en la sociedad en general (p. 1205).

Estos autores enfatizan que el liderazgo transformacional en el contexto actual debe ser adaptativo y sensible a las diversas necesidades de los stakeholders, incluyendo consideraciones de sostenibilidad y responsabilidad social.

2.5. Factores que inciden en el liderazgo

El liderazgo efectivo en las organizaciones modernas se sustenta en diversos factores clave que moldean la influencia y el impacto del líder. Entre estos, destacan la influencia idealizada, la motivación inspiradora, el estímulo intelectual, la consideración individualizada y el liderazgo carismático, componentes esenciales que definen la capacidad de un líder para inspirar, motivar y guiar a sus seguidores hacia el logro de objetivos comunes y el desarrollo organizacional.

a. Influencia Idealizada

La influencia idealizada describe la habilidad del líder para actuar como un modelo a seguir, inspirando respeto, admiración y confianza. Bass y Avolio (1994) destacan que los líderes transformacionales poseen una visión clara y una fuerte sensibilidad ética que impulsa a sus seguidores a adoptar estos valores. En las MIPYMES hoteleras, un líder que demuestra integridad y alto estándar moral puede motivar al equipo a alcanzar altos niveles de rendimiento y servicio al cliente.

b. Motivación Inspiradora

La motivación inspiradora se refiere a la capacidad de los líderes para inspirar y motivar a los seguidores para que se comprometan con la visión de la organización. Según Bass (1985), los líderes transformacionales comunican expectativas altas y apoyan a los seguidores con un sentido de propósito y dirección. En el contexto hotelero, esto podría manifestarse en un líder que infunde entusiasmo y orgullo por el servicio al cliente, impulsando al equipo a superar las expectativas de los huéspedes.

c. Estímulo Intelectual

El estímulo intelectual es la capacidad de un líder para desafiar las suposiciones existentes y fomentar la creatividad y la exploración de nuevas soluciones. Avolio, Waldman, y Yammarino (1991) indican que el estímulo intelectual anima a los empleados a pensar de manera crítica y a resolver problemas de manera innovadora. Para las MIPYMES del sector hotelero, promover un ambiente donde el personal se sienta empoderado para proponer y experimentar nuevas ideas puede llevar a mejoras significativas en la operación y la satisfacción del cliente.

d. Consideración Individualizada

La consideración individualizada implica el reconocimiento de las necesidades, habilidades y aspiraciones individuales de los seguidores. Según Burns (1978), los líderes transformacionales actúan como mentores o coaches, personalizando su enfoque para el desarrollo de cada empleado. En el sector

hotelero, esto podría traducirse en líderes que invierten en la capacitación personalizada de su equipo, asegurando que cada miembro pueda alcanzar su máximo potencial.

e. Liderazgo Carismático

El liderazgo carismático es una faceta del liderazgo transformacional donde el líder tiene una personalidad magnética que captura la imaginación y el compromiso de los seguidores. House (1977) describió cómo los líderes carismáticos pueden incitar altos niveles de motivación y lealtad entre los empleados. En las MIPYMES hoteleras, un líder carismático puede ser crucial para fomentar un ambiente laboral positivo y un equipo dedicado a la excelencia en el servicio al cliente.

3. Fundamento Legal

El marco jurídico que sustenta la gestión de la calidad y el liderazgo transformacional para la gobernanza pública de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) en el sector hotelero de Ecuador se basa en una serie de leyes, reglamentos y normativas que buscan promover la competitividad, la innovación y el desarrollo sostenible de este sector crucial para la economía nacional. Este marco legal no solo establece los parámetros para la operación de las MIPYMES, sino que también fomenta la adopción de prácticas de calidad y liderazgo que contribuyan a su crecimiento y sostenibilidad.

La legislación ecuatoriana reconoce la importancia de las MIPYMES y del sector turístico, proporcionando un conjunto de instrumentos legales que facilitan su desarrollo y promueven la implementación de estándares de calidad y prácticas de liderazgo efectivas. Estas leyes abordan diversos aspectos, desde la regulación de la actividad turística y hotelera hasta el fomento de la innovación y la capacitación empresarial.

Tabla 2. Principales leyes y normativas relevantes para la gestión de la calidad y el liderazgo transformacional en las MIPYMES del sector hotelero ecuatoriano.

Ley o normativa	Relevancia para gestión de calidad	Relevancia para liderazgo transformacional

Ley de Turismo (2002)	Establece estándares de calidad para servicios turísticos y hoteleros.	Promueve la formación de líderes en el sector turístico.
Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (2010)	Incentiva la implementación de sistemas de gestión de calidad en MIPYMES.	Fomenta la innovación y el desarrollo de habilidades gerenciales.
Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación (2020)	Promueve la adopción de prácticas innovadoras y de mejora continua.	Impulsa el desarrollo de liderazgos emprendedores y visionarios.
Reglamento General de Actividades Turísticas	Define criterios de calidad específicos para establecimientos hoteleros.	Establece requisitos de capacitación y liderazgo para gestores turísticos.
Plan Nacional de Calidad (2019-2021)	Proporciona directrices para la implementación de sistemas de gestión de calidad.	Enfatiza la importancia del liderazgo en la cultura de calidad organizacional.
Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria	Fomenta prácticas de calidad en emprendimientos y pequeñas empresas.	Promueve modelos de liderazgo participativo y colaborativo.

Fuente: elaboración propia, 2024.

4. Metodología

La metodología adoptada para esta investigación sobre la gestión de la calidad y el liderazgo transformacional en las MIPYMES del sector hotelero en Ecuador es de tipo mixto, combinando enfoques cuantitativos y cualitativos para obtener una comprensión integral de las variables de estudio. Este enfoque mixto permite no solo cuantificar datos a través de cuestionarios sino también profundizar en el contexto y las percepciones mediante la revisión documental, facilitando así una visión más rica y detallada de la situación actual y los desafíos que enfrentan estas empresas.

En el plano del paradigma de investigación, se trabaja bajo un paradigma pragmático, lo que significa que el estudio está orientado a resultados prácticos y aplicables, usando los métodos que mejor se adaptan a las preguntas de investigación, sin adherirse estrictamente a un solo paradigma epistemológico (Creswell, 2014). Esto permite flexibilidad en la recolección e interpretación de los datos, priorizando el impacto y la aplicabilidad de los hallazgos en el sector hotelero ecuatoriano.

La población de este estudio está compuesta por las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) del sector hotelero de la ciudad de Esmeraldas, en la provincia de Esmeraldas en Ecuador. Esmeraldas, conocida por su rica diversidad cultural y sus atractivos turísticos, cuenta con un número significativo de establecimientos hoteleros que varían en tamaño y categoría. La diversidad en la oferta hotelera de la ciudad ofrece un escenario ideal para analizar la gestión de calidad y el liderazgo transformacional en un contexto de gobernanza pública. La población total de MIPYMES hoteleras en Esmeraldas se estima en aproximadamente 100 establecimientos, de los cuales se seleccionará una muestra representativa para el estudio.

Cabe destacar que, la muestra del estudio estará compuesta por aproximadamente 30 empresas hoteleras, seleccionadas mediante un muestreo no probabilístico por conveniencia, donde Etikan et al. (2016) describen el muestreo por conveniencia como una técnica de muestreo no probabilístico donde los sujetos son seleccionados debido a su conveniente accesibilidad y proximidad al investigador. Los autores señalan que este método es útil cuando se enfrentan limitaciones de tiempo, recursos o acceso a la población completa, permitiendo al investigador obtener información básica y tendencias con respecto a su estudio sin las complicaciones del uso de un muestreo aleatorio.

Los criterios de selección incluyen: la categoría del hotel (micro, pequeño o mediano), el tiempo de operación en el mercado (mínimo de dos años), la ubicación geográfica dentro de la ciudad de Esmeraldas y la disposición de los gerentes o propietarios a participar en la investigación. Este enfoque permite obtener una muestra diversificada que refleja las diferentes realidades y desafíos que enfrentan las MIPYMES hoteleras en Esmeraldas. La selección por conveniencia también facilita el acceso a los datos y la colaboración de los participantes, asegurando una recolección de información eficiente y representativa de la población estudiada.

Respecto a las técnicas e instrumentos de recolección de datos, se utilizará una combinación de revisión documental y cuestionarios. La revisión

documental permitirá analizar y sintetizar las políticas públicas existentes, estudios anteriores y literatura relevante para contextualizar la gestión de la calidad y el liderazgo transformacional en las MIPYMES en Ecuador (Bowen, 2009). Por otro lado, los cuestionarios, diseñados para recopilar datos cuantitativos y cualitativos, serán aplicados a una muestra representativa de líderes y empleados de MIPYMES del sector hotelero. Estos cuestionarios incluirán tanto preguntas cerradas para medir frecuencias y tendencias, como preguntas abiertas que permitan a los participantes expresar sus opiniones y experiencias en profundidad (Fink, 2017).

El procesamiento de la información se llevará a cabo mediante análisis estadístico para los datos cuantitativos, utilizando software como SPSS, y análisis de contenido para los datos cualitativos recogidos a través de las respuestas abiertas en los cuestionarios y la revisión documental (Neuendorf, 2017). Esto incluirá la codificación de respuestas, identificación de patrones y temas recurrentes y comparación de resultados entre diferentes grupos de participantes para entender las variaciones en percepciones y prácticas de gestión de la calidad y liderazgo transformacional.

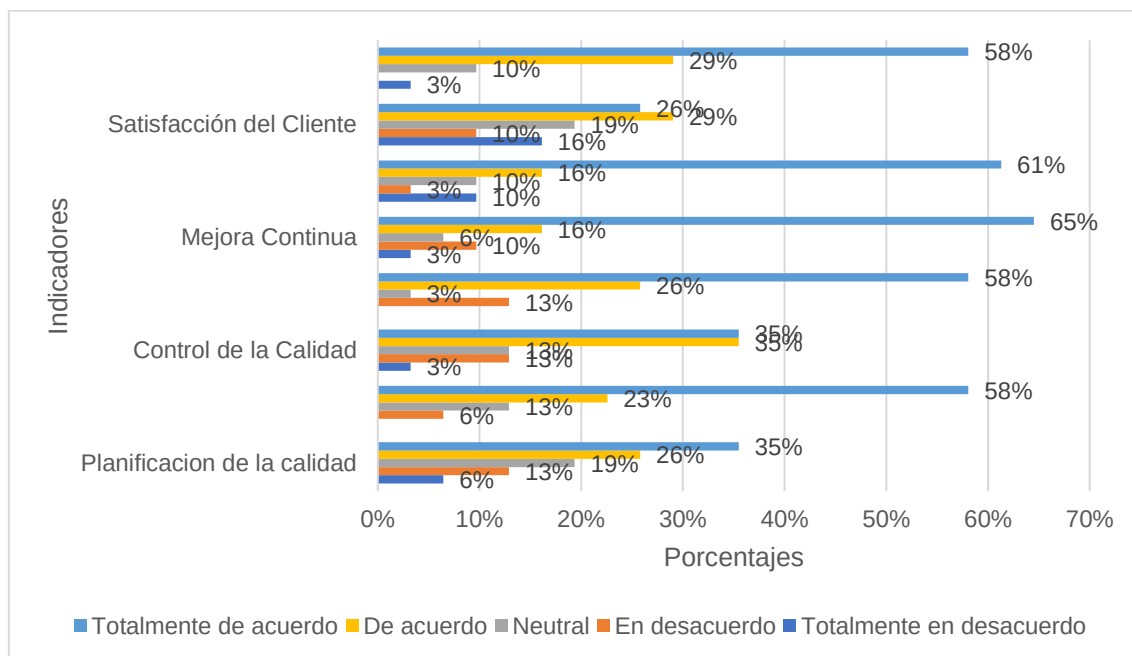
Es por ello que, esta metodología mixta no solo enriquece la comprensión de las variables de estudio desde múltiples perspectivas, sino que también contribuye a la formulación de recomendaciones prácticas para mejorar tanto la gestión de la calidad como el liderazgo transformacional en las MIPYMES del sector hotelero ecuatoriano, tomando en cuenta tanto los datos numéricos como el contexto y las opiniones detalladas de los involucrados.

5. Resultados

El análisis de los resultados se centra en evaluar la percepción de los empleados y líderes de las MIPYMES hoteleras de Esmeraldas sobre la gestión de calidad, el liderazgo transformacional y la gobernanza pública. Este enfoque permite identificar los factores críticos que afectan la competitividad y sostenibilidad de estas empresas, alineándose con el objetivo general de analizar

la gestión de calidad y el liderazgo transformacional en el marco de la gobernanza pública.

Figura 1. Dimensión Gestión de la Calidad



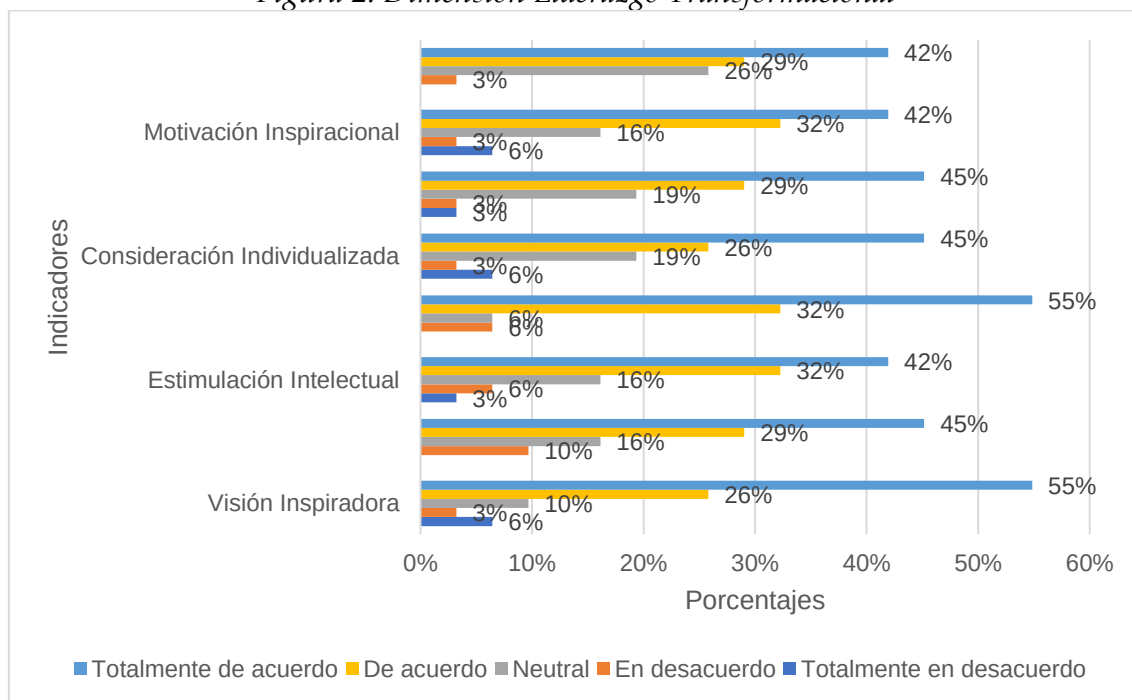
En la dimensión de Gestión de la Calidad, los indicadores analizados fueron Planificación de la Calidad, Control de la Calidad, Mejora Continua y Satisfacción del Cliente. Los resultados muestran que un 58% de los participantes expresó estar “Totalmente de acuerdo” en que su empresa cuenta con objetivos claros y estrategias documentadas para la calidad, reflejando una fuerte orientación hacia la planificación.

Sin embargo, el Control de Calidad presenta áreas de mejora, ya que el 32% de los encuestados estuvo en desacuerdo o totalmente en desacuerdo sobre la efectividad de los mecanismos de control y corrección de errores. En cuanto a la Mejora Continua, aunque un 45% de los encuestados considera que su empresa fomenta la innovación y mejora basada en el feedback de los clientes, un 12% permanece neutral, lo que indica la existencia de oportunidades para reforzar estos procesos.

De igual forma, en el indicador de Satisfacción del Cliente, el 29% de los participantes afirmó estar "de acuerdo" en que sus empresas aplican encuestas de

satisfacción de manera constante, lo cual es fundamental para evaluar y mejorar la experiencia del cliente en el sector hotelero.

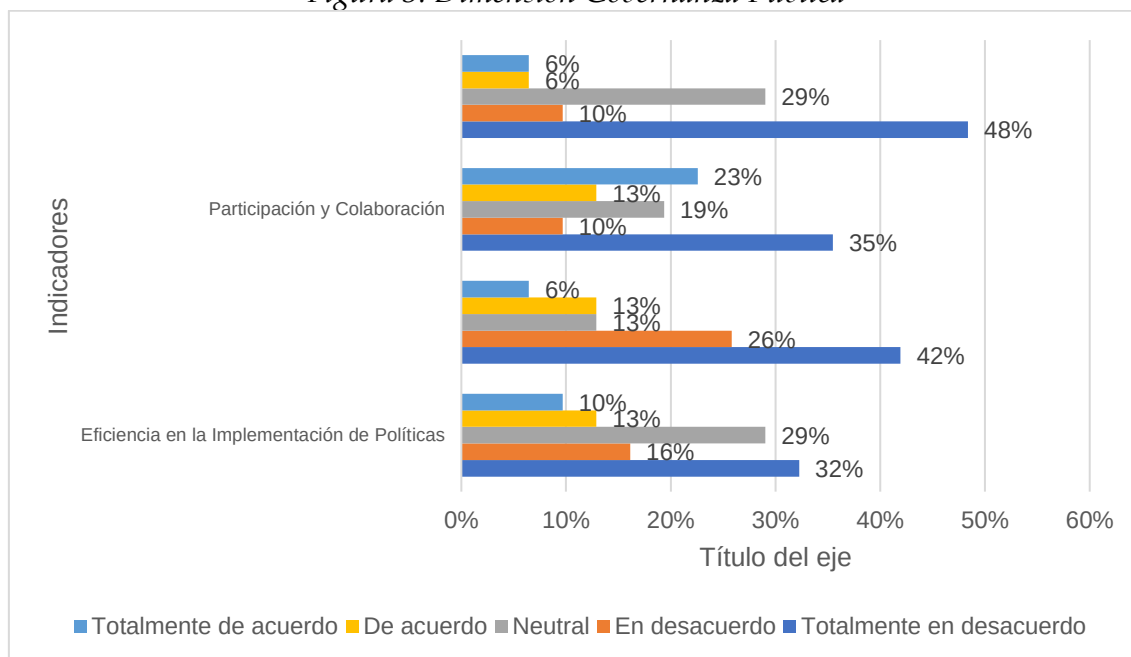
Figura 2. Dimensión Liderazgo Transformacional



En relación con el Liderazgo Transformacional, los indicadores Visión Inspiradora, Estimulación Intelectual, Consideración Individualizada y Motivación Inspiracional permitieron evaluar la influencia de los líderes en la organización. La mayoría de los encuestados (54%) expresó estar "Totalmente de acuerdo" en que la dirección de la empresa comunica una visión motivadora y clara del futuro, lo cual demuestra una sólida orientación hacia la inspiración en el liderazgo. Además, un 45% manifestó estar "Totalmente de acuerdo" en que sus líderes fomentan la creatividad y la innovación, mostrando un compromiso hacia la estimulación intelectual de los empleados.

No obstante, un 25% de los encuestados expresó cierta neutralidad respecto a la Consideración Individualizada, lo que sugiere que, aunque se valore el desarrollo personal, podría fortalecerse el reconocimiento de las necesidades individuales de cada empleado. La Motivación Inspiracional también fue valorada positivamente, con un 41% en total acuerdo, señalando que los líderes son capaces de motivar a los empleados hacia el logro de metas organizacionales.

Figura 3. Dimensión Gobernanza Pública



Por último, en la dimensión de Gobernanza Pública, se analizaron los indicadores de Eficiencia en la Implementación de Políticas y Participación y Colaboración. Los resultados revelan que un significativo 67% de los encuestados considera que las políticas públicas locales favorecen el desarrollo de las MIPYMES, lo cual refleja un alto nivel de satisfacción con las iniciativas del gobierno local. Sin embargo, solo un 12% de los encuestados afirmó estar de acuerdo con la eficiencia de la implementación de dichas políticas, lo cual indica que, aunque son bien recibidas, existe una brecha en su ejecución efectiva.

En cuanto al indicador de Participación y Colaboración, un 45% de los encuestados indicó que sus empresas participan activamente en programas gubernamentales, pero un 32% expresó estar en desacuerdo, evidenciando la necesidad de mejorar la coordinación entre el sector privado y las entidades gubernamentales para maximizar los beneficios de estas colaboraciones.

De esta manera, los resultados obtenidos indican que, aunque las MIPYMES hoteleras de Esmeraldas muestran un compromiso sólido hacia la calidad y el liderazgo transformacional, existen oportunidades significativas de mejora en el control de calidad y en la colaboración con el gobierno local para implementar políticas más efectivas. Estos hallazgos sugieren la necesidad de

fortalecer los lazos entre las empresas y el gobierno local, permitiendo una gobernanza pública más integrada y orientada hacia el desarrollo sostenible del sector hotelero en Ecuador.

6. Conclusiones

Los resultados de esta investigación revelan que, en el sector hotelero de las MIPYMES de Esmeraldas, existe un nivel considerable de compromiso hacia la gestión de calidad y el liderazgo transformacional, lo que ha permitido a las empresas establecer una base sólida para su desarrollo. La mayoría de los encuestados reconoció la importancia de contar con objetivos claros y estrategias documentadas, destacando la relevancia de la planificación de la calidad. Sin embargo, los mecanismos de control de calidad presentan debilidades, ya que un número significativo de participantes indicó que la identificación y corrección de errores no se realiza de manera eficiente. Esto sugiere una oportunidad para fortalecer estos procesos y garantizar que los servicios ofrecidos cumplan consistentemente con los estándares requeridos.

En cuanto al liderazgo transformacional, la investigación mostró que los líderes de estas empresas son valorados por su capacidad para inspirar a los empleados y fomentar la innovación. Sin embargo, la consideración individualizada aún necesita ser reforzada, ya que una proporción significativa de encuestados mostró neutralidad respecto a cómo se abordan las necesidades individuales. La falta de una atención personalizada puede limitar el potencial de desarrollo del personal y, en consecuencia, el desempeño organizacional. Finalmente, la gobernanza pública también se identificó como un factor crítico para el desarrollo de las MIPYMES. A pesar de que las políticas públicas son percibidas positivamente, su implementación efectiva es un desafío importante, lo que subraya la necesidad de mejorar la colaboración entre el gobierno local y las empresas para asegurar resultados más tangibles y beneficiosos.

7. Recomendaciones

Se recomienda que las MIPYMES hoteleras en Esmeraldas desarrollen sistemas de control de calidad más rigurosos y eficaces, que incluyan la revisión

periódica de los servicios y la corrección proactiva de problemas. Esto puede lograrse mediante la capacitación del personal en técnicas de auditoría interna y la implementación de tecnologías que permitan monitorear la calidad en tiempo real.

Asimismo, las empresas deben continuar promoviendo una cultura de innovación, aprovechando los comentarios de los clientes y las tendencias del mercado, para ello, se sugiere la creación de comités de calidad dentro de las empresas para que empleados de diferentes áreas puedan proponer mejoras y soluciones a los desafíos operativos.

De igual manera, los líderes empresariales deben enfocarse más en las necesidades individuales de sus empleados, esto podría lograrse mediante la implementación de programas de desarrollo personalizado que identifiquen las aspiraciones de los empleados y les ofrezcan oportunidades de crecimiento y formación continua. Además, es importante que los líderes practiquen una comunicación cercana y empática, creando un ambiente de trabajo más inclusivo.

Se recomienda, además que al gobierno local y a las asociaciones empresariales mejorar la coordinación y la implementación efectiva de políticas que favorezcan a las MIPYMES. Esto podría incluir la creación de una ventanilla única para la gestión de trámites y la simplificación de procesos administrativos, lo que facilitaría el acceso a recursos y programas de apoyo para las empresas del sector hotelero.

Por ello, es esencial que el gobierno local y las MIPYMES fortalezcan su cooperación, lo cual se puede lograr mediante la organización de foros de discusión, mesas redondas y programas conjuntos que involucren a los sectores público y privado, fomentando un diálogo continuo y la creación de soluciones compartidas que impulsen el crecimiento y sostenibilidad del sector hotelero en Esmeraldas.

Estas recomendaciones están diseñadas para abordar las áreas clave de mejora identificadas durante el estudio y asegurar que las MIPYMES hoteleras

de Esmeraldas puedan aprovechar las oportunidades que ofrece una gestión de calidad sólida, un liderazgo transformacional efectivo y una gobernanza pública coordinada.

8. Referencias bibliográficas

- Aguilar, J. y Vera, P. (2020). Gestión de la calidad en las PyMEs de Guayaquil: Un análisis de la situación actual. *Revista Ecuatoriana de Gestión Empresarial*, 4(2), 21-36.
- Aguilar, L. F. (2023). *Gobernanza pública: Conceptos y prácticas emergentes en la gestión de lo público*. Fondo de Cultura Económica.
- Andrade, M. y Gallegos, R. (2018). Liderazgo transformacional y gestión de la calidad en las PyMEs de Quito. *Revista Científica y Tecnológica UPSE*, 5(2), 37-48.
- Araque, W., Argothy, R., y Mosquera, S. (2017). Desafíos de las PYMES en Ecuador. *Revista Espacios*, 38(5), 15-27.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2002). Ley de Turismo. Recuperado de <https://www.turismo.gob.ec/>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2007). Ley Reformativa para la Equidad Tributaria en Ecuador. Recuperado de <https://www.sri.gob.ec/>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones. Recuperado de <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ec/ec057es.pdf>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2011). Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario. Recuperado de <https://www.funcionjudicial.gob.ec/>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2018). Ley de Fomento al Emprendimiento. Recuperado de <https://www.controloria.gob.ec/>
- Avolio, B. J., Waldman, D. A., & Yammarino, F. J. (1991). Leading in the 1990s: The four I's of transformational leadership. *Journal of European Industrial Training*, 15(4), 9-16.
- Bass, B. M. (1985). *Leadership and performance beyond expectations*. Free Press.
- Bass, B. M., & Avolio, B. J. (1994). *Improving organizational effectiveness through transformational leadership*. Sage Publications.

- Bass, B. M., & Riggio, R. E. (2006). *Transformational leadership* (2nd ed.). Lawrence Erlbaum Associates.
- Benzaquen, J. (2018). La gestión de la calidad en Latinoamérica: Un estudio regional. *Revista de Administración de Empresas*, 58(2), 92-100.
- Bevir, M. (2022). *A Theory of Governance*. University of California Press.
- Burns, J. M. (1978). *Leadership*. Harper & Row.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2018*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43689-panorama-la-insercion-internacional-america-latina-caribe-2018>
- Contreras, F., Baykalir, B. G., y Vieira, R. (2017). Gestión de la calidad y liderazgo transformacional en Pymes. *Revista Venezolana de Gerencia*, 22(79), 107-119.
- Deming, W. E. (1986). *Out of the crisis*. Massachusetts Institute of Technology, Center for Advanced Engineering Study.
- Etikan, I., Musa, S. A., & Alkassim, R. S. (2016). Comparison of convenience sampling and purposive sampling. *American Journal of Theoretical and Applied Statistics*, 5(1), 1-4. <https://doi.org/10.11648/j.ajtas.20160501.11>
- Gómez, L., & Pérez, M. (2023). Desarrollo económico y gobernanza pública: Un enfoque integral para las MIPYMES en América Latina. *Revista de Estudios Económicos*, 32(1), 45-67.
- González, A., & Martínez, C. (2017). *Los desafíos de las PyMEs en Ecuador para el siglo XXI*. Universidad de Lima.
- Gotzamani, K. D., & Tsiotras, G. D. (2002). The true motives behind ISO 9000 certification: Their effects on the overall certification benefits and long term contribution towards TQM. *International Journal of Quality & Reliability Management*, 19(2), 151-169.
- Guzmán, J. y Torres, M. (2020). Capacitación y asesoramiento en gestión de la calidad para PyMEs en Ecuador: Un estudio exploratorio. *Revista Ecuatoriana de Investigación y Negocios*, 13(1), 44-58.
- Hammer, M., & Champy, J. (1993). *Reengineering the corporation: A manifesto for business revolution*. Harper Business.

- House, R. J. (1977). A 1976 theory of charismatic leadership. In J. G. Hunt & L. L. Larson (Eds.), *Leadership: The cutting edge* (pp. 189-207). Southern Illinois University Press.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2020). Directorio de Empresas y Establecimientos 2019. Recuperado de <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/directoriodeempresas/>
- Ishikawa, K. (1985). *What is total quality control? The Japanese way*. Prentice-Hall.
- Juran, J. M. (1992). *Juran on quality by design: The new steps for planning quality into goods and services*. Free Press.
- Kantis, H., Ishida, M., & Komori, M. (2015). *Desarrollo emprendedor: América Latina y la experiencia internacional*. Inter-American Development Bank.
- Martínez-Moreno, A., & Suárez-Barraza, M. F. (2023). Calidad total y mejora continua en la era digital: Un enfoque integrado para la excelencia organizacional. *Revista Iberoamericana de Calidad*, 41(2), 12-28.
- Mendoza, A., Vélez, C., y Cabrera, D. (2019). Liderazgo transformacional en PyMEs del Ecuador: Un análisis exploratorio. *Revista Iberoamericana de Contaduría, Economía y Administración*, 8(16), 71-87.
- Naranjo, R. y Rodríguez, E. (2019). Gestión de la calidad y liderazgo en PyMEs ecuatorianas: Percepción de los empresarios. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, 2(6), 22-35.
- Nguyen, H. M., & Luu, T. T. (2022). Transformational leadership as a mediator between green human resource management and employee green behavior. *Journal of Business Ethics*, 179(4), 1189-1210.
- López, A., & Sánchez, R. (2022). Políticas públicas y su impacto en las MIPYMES del sector hotelero en Ecuador. *Journal of Public Administration*, 29(3), 123-142.
- Parra, L., Calderón, E., y Andrade, J. (2019). Sostenibilidad y gestión de la calidad en PyMEs de la Amazonía ecuatoriana. *Revista Científica Ecociencia*, 6(3), 19-32.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2023). *Handbook of Public Administration* (4th ed.). SAGE Publications.
- Porter, M. E., & Kramer, M. R. (2011). Creating shared value. *Harvard Business Review*, 89(1/2), 62-77.

- Rahman, S., & Al-Amin, M. (2022). Quality management in the age of Industry 4.0: Challenges and opportunities for sustainable business practices. *Total Quality Management & Business Excellence*, 33(1-2), 198-215.
- Ramírez-Alujas, Á. (2022). Innovación en la gobernanza pública: Hacia una administración abierta y colaborativa. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 82, 5-38.
- Rodríguez, M. y Gómez, J. (2018). Modelos de gestión de la calidad y liderazgo adaptados a PyMEs en Ecuador. *Revista de Administración de Empresas*, 58(4), 87-96.
- Rodríguez, P., & Martínez, S. (2023). Infraestructura y financiamiento para MIPYMES: Estrategias y desafíos en el contexto ecuatoriano. *Economía y Desarrollo Regional*, 40(2), 89-107.
- Rodríguez-Sánchez, A. M., Shen, Y., & Jiang, X. (2023). Transformational leadership in the digital age: Navigating complexity and fostering innovation. *Journal of Leadership & Organizational Studies*, 30(3), 315-331.
- Torres, D., & Ponce, A. (2018). Gestión de la calidad y competitividad en las PyMEs ecuatorianas. Editorial Universitaria San Marcos.
- Velasteguí, E. (2019). Gestión de la calidad y liderazgo transformacional: Una estrategia para el crecimiento de las PyMEs en Ecuador. *Revista Iberoamericana de Contaduría, Economía y Administración*, 8(15), 53-68.
- Zambrano, S. y Almeida, F. (2017). La gestión de la calidad en las PyMEs ecuatorianas: Un análisis crítico. *Revista Ecuatoriana de Investigación y Negocios*, 10(2), 27-38.

Se cumplen los derechos humanos en las mujeres privadas de la libertad. Silencio profundo

Lucia Graciano Casas¹

Donald E. Klingner²

1. Antecedentes.

No se ha precisado por los historiadores quién fue la primera persona que tuvo el derecho de castigar a quien cometía algún acto violento en contra de otra persona ni tampoco se ha podido establecer cuándo y dónde se estableció el primer lugar de reclusión para quienes violentaban la paz en las aldeas o comunidades, pero en lo que sí son coincidentes es en que los lugares de retención eran cuevas o lugares inhóspitos alejados por lo general del habitual grupo donde vivían.

Autores como Fernández, destaca que la historia del Derecho Penal es la historia de la humanidad y analiza las diversas etapas en las que se ha desarrollado el derecho punitivo, llegando a la conclusión de que en la actualidad éste se ha humanizado por los conocimientos y técnicas que se utilizan para determinar si una persona es autor o no del delito (2017, pp.1,2) advirtiendo de lo anterior que el hombre delincuente, a través de la historia, ha sido castigado con penas crueles e inhumanas, sí, pero siempre ha sido el hombre el centro de atención y estudio y que aún y cuando el citado autor no menciona a la mujer

¹ Licenciada en Derecho por la Universidad Iberoamericana Plantel León, con maestrías en Derecho Constitucional y Amparo, y en Derecho Penal. Posee un doctorado en Educación y un postdoctorado en Gobernanza por el IAPAS, donde es miembro desde 2025. Ha laborado como promotora de derechos humanos en la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guanajuato y como actuario en el Poder Judicial de León. Con amplia trayectoria docente, actualmente es abogada postulante, tutora fundadora y presidenta de la mesa sindical AAPA-FAAPA en el CU Amecameca.

² Fue Presidente (2008-2009) de la Sociedad Estadounidense para la Administración Pública (ASPA). Es integrante elegido (2007) de la Academia Nacional de Administración Pública estadounidense (NAPA). Es autor de 16 libros, incluso de dos libros con Roberto Moreno Espinosa (2014-5) sobre la crisis transfronteriza del narcotráfico como una oportunidad no reconocida para mejorar la administración pública en los EE. UU. y México. Fue un Becario Fulbright en América Central (1994), profesor visitante en la UNAM, México (veranos 1998-2003), y consultor con la ONU, BM y BID. Él ha sido catedrático en la Universidad de Indiana (IUPUI, 1974-1980), la Universidad Internacional de la Florida (FIU, 1980-2001) y la Universidad de Colorado en Colorado Springs (2001 - presente).

delincuente, con toda seguridad y en menor cuantía, ésta también cometió ilícitos y también fue sentenciada con penas crueles e inhumanas, sin embargo, no fue considerada para efectos de estudio como el delincuente.

Con el paso de los siglos la situación de los condenados siguió igual no obstante que el desarrollo de las ciencia y el arte florecía a medida que la humanidad evolucionaba y es hasta el triunfo de la Revolución Francesa en 1789 que se atisba una mejora en las condiciones carcelarias, sin embargo poco se realizó pues la separación por sexo o por edad en muy pocos países se asumió, por lo tanto, tal pareciera que estas personas que habían cometido un delito, no merecían tener derecho ni siquiera a la atención médica.

Es hasta el siglo XIX que en Italia el Dr. Cesar Lombroso, médico de profesión, quien de manera altruista atendía a las personas que se encontraban presas en inmundas cárceles, se preguntaba a sí mismo porqué el hombre o la mujer delinquían y esa inquietud lo llevaba a visitar una y otra vez las prisiones de su país hasta que en cierta ocasión en que practicó la autopsia al cadáver de un soldado de apellido Villela que en vida se había caracterizado por ser homicida y violador, encontró en él una quinta foseta occipital, considerando que ésta era la respuesta a la pregunta que siempre se formulaba. Y a partir de ese histórico momento nace su teoría del hombre delincuente, a la cual se adhirieron de inmediato múltiples seguidores entre ellos un abogado de nombre Enrico Ferri quien agregó al postulado de Lombroso, que el hombre se hacía delincuente por la influencia del entorno en que se desarrolló su vida. A estos nuevos principios y postulados se llamó la Escuela Positivista y otros también la denominaron la Escuela Científica, a diferencia de la Escuela Clásica que postulaba únicamente fundamentos legales.

Los principios de la Escuela Positivista llegan a nuestro país y es con el triunfo de la Revolución Mexicana en el año de 1917, que se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la que desde su origen consagró postulados en beneficio de las personas presas en el artículo 18 Constitucional el que con posterioridad fue objeto de reformas penales para

intentar lograr una justicia penal enmarcada en los Derechos Humanos, quienes al final de la Segunda Guerra Mundial logran el pleno reconocimiento de la mayoría de los países para hacerlos valer y cumplirlos, pero esto no fue suficiente, ya que de 1948 a la fecha el mundo ha sufrido profundas transformaciones que requieren a su vez nuevas soluciones a sus reclamos.

En efecto, la humanidad se encuentra frente a generaciones que tienen nuevas necesidades, perspectivas, conceptos de la sexualidad y de reproducción, formas de comunicación y retos diferentes a los que dieron origen, en su momento, a la Declaración Universal de los Derechos Humanos el 10 de diciembre de 1948 en la ciudad de París.

Según Sena-Rivas et al. (2019), en pleno siglo XXI, no se puede eludir la importancia de la Comunicación y de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) como herramientas educativas. En la actualidad el acceso a los medios de comunicación, y por ende a la información, es fundamental para conocer el entorno: lo que propone un partido político en su campaña electoral, nuevas apuestas culinarias, entrenamientos específicos, normas de usos sociales, innovaciones tecnológicas, etc. (Barrientos-Báez et al., 2021).

Para atender esta nueva visión, surgen los Derechos Humanos Emergentes, que como ya lo he mencionado con anterioridad en otros foros, toma fuerza a partir del Primer Foro de las Culturas en Barcelona, España con la elaboración del proyecto de la Carta de los Derechos Humanos Emergentes de 2004, la cual se aprobó formalmente en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, México, como Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes en 2007, que engloba toda violación a los derechos humanos fundamentales, no reconocidos con anterioridad y al estricto cumplimiento de las normas legales para exigir el respeto a los mismos.

Estos nacen de la sociedad civil global y dirigidos a la formulación de nuevos o renovados derechos que satisfagan las inquietudes y necesidades de la época actual, como respuesta a las reivindicaciones legítimas de la ciudadanía.

Los Derechos Humanos Emergentes no implican hacer a un lado los tradicionales, sino que significa que se amplíen o actualicen aquéllos que lo requieran, para beneficiar a una colectividad como es el tema que nos ocupa, de las mujeres recluidas en prisión; en los otros casos, seguirán amparando a los ciudadanos como está establecido (Institut de Drets Humans de Catalunya, 2009, p.10).

Para estar acorde con los Derechos Humanos Emergentes se hicieron reformas en nuestro país a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 18 en el año 2008, que contempla la preparación del individuo para su reinserción social una vez que cumpliera su sentencia (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2008, p.5).

Con posterioridad, en el año 2011, se reforma de nuevo el artículo 18 Constitucional, en la cual se establece que el sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos y ya no se habla de delincuente sino de persona sentenciada; tampoco se habla de cárcel, sino de Centro de Readaptación Social. (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2011, p.3).

Hubo una importante reforma en materia de Derechos Humanos al artículo 1º. Constitucional el día 9 de Junio del 2012 realizada por el Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, publicada al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación y su posterior entrada en vigor, destacando de esta reforma lo siguiente:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los Tratados Internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas

Esta reforma es relevante de acuerdo al tema que nos ocupa, porque:

1. Se da rango constitucional a los tratados internacionales de derechos humanos de los que México es parte.
2. Se establece como obligación de todas las autoridades promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.
3. Se fortalecen los mecanismos y procedimientos para la emisión de las recomendaciones de los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos.
4. Se faculta a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para investigar violaciones graves a derechos humanos, que antes tenía asignada la Suprema Corte la Nación.

Por su parte la importancia del artículo 18 Constitucional radica en que es el regulador del sistema penitenciario del país y prioriza que su organización deberá llevarse a cabo sobre la base del respeto a los Derechos Humanos, teniendo como fin la reinserción social de las personas privadas de su libertad y como vía el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, ejes bajo los cuales los centros de reclusión del país deben operar, en tanto que la Ley Nacional de Ejecución Penal establece las normas y procedimientos para darle cumplimiento a lo preceptuado en el citado artículo 18 Constitucional. (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016, p.1).

Es importante destacar que es muy difícil el cambio de paradigma ya que subsiste en la sociedad de que quien cometió un delito merece cárcel y castigo en especial si se trata de delitos de alto impacto. Sin embargo, es invaluable el escudo jurídico que representa para las mujeres privadas de su libertad los artículos 1º. y 18 Constitucional para la defensa de los derechos humanos con que son respaldadas, sin importar el tipo de delito realizado ni la penalidad impuesta.

Por lo que hace a la Suprema Corte de Justicia de la Nación ésta se ha pronunciado en el sentido de manifestar su preocupación en la respuesta social donde se percibe una lenta y gradual sensibilización al respeto de los derechos humanos de grupos marginales y/o minoritarios, por su orientación sexual, étnicos, discapacitados, pero no respecto a los derechos humanos de las personas privadas de su libertad, en especial de las mujeres reclusas en prisión y su condición de grupo vulnerable que requiere un tratamiento especial o diferente (Piña, 2019). Y sobre ellas, las mujeres privadas de la libertad es la presente investigación para conocer su situación actual y si se cumple lo establecido en la legislación del país y en los tratados internacionales signados por México.

2. Planteamiento del problema

Con motivo de la supervisión realizada por personal de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a 81 centros de reclusión, 70 de ellos con población mixta y 11 exclusivos para mujeres en el año 2013 por instrucciones del entonces Presidente de la Comisión, Dr. Luis Raúl González Pérez, se emitió un Informe Especial en el año 2014 en el cual se enfatizó que uno de los temas de particular relevancia y trascendencia y que ha sido materia de diversos pronunciamientos, es el estado que guardan los derechos humanos de las mujeres reclusas en prisión, en razón de las precarias condiciones en las que se encuentran la mayoría de los establecimientos destinados para su alojamiento, así como la falta de servicios y de personal necesario para su adecuado funcionamiento.

Ese primer pronunciamiento realizado por el entonces titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sacudió a la audiencia que tuvo el

privilegio de escucharlo a través de los medios de comunicación, en especial los televisivos, que transmitieron íntegramente el Informe pronunciado por el Dr. González Pérez en el que señaló la situación de la población femenina en los penales derivado de las visitas de supervisión a 81 centros de reclusión, 70 de ellos con población mixta y 11 exclusivos para mujeres, situación que era propicia para la transgresión de los derechos fundamentales de las reclusas, debido a una serie de irregularidades en materia de instalaciones, alimentación, atención médica, personal técnico y de seguridad; actividades laborales, educativas y deportivas; condiciones de hacinamiento y sobrepoblación, falta de separación entre hombres y mujeres; maltrato; diferencias en las condiciones de vida en reclusión entre éstas y los varones, particularmente, por la falta de acceso en igualdad de condiciones a instalaciones y servicios, así como de los satisfactores adecuados y necesarios para el sano desarrollo de los hijos que permanecen con ellas.

Para atender las irregularidades señaladas, en el documento referido se hizo un llamado a las autoridades correspondientes para diseñar políticas públicas encaminadas a mejorar el sistema y la infraestructura penitenciaria nacional con un enfoque de género, a efecto de que la reclusión de las mujeres se lleve a cabo en inmuebles separados a los que ocupan los hombres; separar a las internas sentenciadas de las procesadas; edificar locales y/o establecimientos con instalaciones apropiadas para la atención médica, espacios que permitan el desarrollo infantil y propicios para el tratamiento de las mujeres, tomando en cuenta sus necesidades específicas; así como para que, tanto ellas como los hijos que conviven con ellas, reciban un trato respetuoso y digno, de acuerdo con la condición de su género, atendiendo a sus necesidades de salud, educación, capacitación, trabajo productivo y remunerado, así como actividades deportivas, entre otras.

No obstante, el tiempo transcurrido de aquella supervisión del año 2013 a la fecha, aún subsisten la mayoría de las irregularidades señaladas en los centros de reclusión femeninos.

3. Marco teórico

El hecho de que el número de mujeres recluidas por la comisión de conductas delictivas sea menor que el de los hombres, no justifica la deficiencia de una perspectiva de género, por lo que la infraestructura, organización y el funcionamiento de los establecimientos de reclusión gira preponderantemente, alrededor de las necesidades de los varones.

Es necesario señalar que en el país durante los últimos años el número de mujeres en prisión se ha incrementado, sin que exista un cambio sustancial en las políticas públicas en la materia, a efecto de proporcionar mejores medios para garantizarles condiciones de estancia digna, sin dejar de reconocer que en algunos Estados se hace un esfuerzo por mejorar sus condiciones, pero es necesario que este esfuerzo sea integral y general y cubra todos los centros penitenciarios.

i. Población Penitenciaria

En el Informe del año 2020 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a diferencia de años anteriores, no se hizo una separación en la población penitenciaria por sexo, para conocer cuántas mujeres estaban recluidas en prisión, por lo que se tuvo que acudir a otras fuentes de información confiables para dar continuidad sobre el tema que nos ocupa en este documento. Encontrando lo siguiente:

Con base en los datos oficiales proporcionados por el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social al portal informativo “Animal Político” previa solicitud de transparencia, su reportero Arturo Rangel publica el 15 de diciembre de 2020 que si bien es cierto al cierre de 2014 había una cifra muy alta de 255 638 internos en prisiones locales y federales del país, en los siguientes cuatro años 2015-2018, la población carcelaria en general cayó casi 25%, mientras que en el 2020 la cifra de personas que ingresan a cárceles creció a niveles récord en México. En tan solo 10 meses, con todo y pandemia sanitaria por el Covid-19, el número de reos se ha elevado en 13 mil 840

internos respecto a los que había al arranque de ese año. Y con ello la sobrepoblación se agravó pues más del 40% de los penales en la actualidad ya registran condiciones de hacinamiento e insalubridad.

Aunque no debe pasarse por alto que se maneja un promedio nacional, ya que, según el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2020 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, solamente en 61 centros penitenciarios estatales aún existe sobrepoblación (2020, p. 1). En relación a lo anterior, se considera que el origen del aumento de la población penitenciaria impactó por la nueva reforma al Artículo 19 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de abril de 2019, que amplió nuevamente el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa.

Por su parte, en el marco de sus atribuciones, bajo parámetros y estándares nacionales e internacionales, la Comisión Nacional de Derechos Humanos realizó visitas de inspección en 2020 a 113 centros de reclusión que obtuvieron la calificación más baja en 2019, para verificar si habían dado cumplimiento a los objetivos establecidos y dar cuenta de las acciones emprendidas por parte del Estado. Asimismo, identificó las diversas problemáticas que inciden en el Sistema Penitenciario Nacional y emite en 2020 el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria.

En general, la supervisión de 2020 realizada por personal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se centra y pone en práctica el análisis y la evaluación de los penales sujetos a visitas de inspección, bajo la interpretación de los 5 Principios o Reglas Nelson Mandela, como son:

Aspectos que garantizan la integridad de las personas privadas de su libertad.

Capacidad de alojamiento y población existente, distribución y separación de hombres y mujeres en caso de centros mixtos, servicios para la atención y mantenimiento de la salud, supervisión por parte del responsable del Centro, prevención y atención de incidentes violentos, tortura y/o maltrato.

Aspectos que garantizan una estancia digna.

Existencia y capacidad de las instalaciones, condiciones materiales y de higiene, así como alimentación suficiente y de calidad.

Condiciones de gobernabilidad.

Existencia y conocimiento de la normatividad que rige al Centro, suficiente personal de seguridad y custodia, sanciones disciplinarias, autogobierno, actividades ilícitas, extorsión y sobornos, así como capacitación del personal penitenciario.

Reinserción Social de las personas privadas de la libertad.

Integración del expediente jurídico-técnico; clasificación, funcionamiento del Comité Técnico; actividades laborales, de capacitación para el trabajo, educativas y deportivas; beneficios de libertad anticipada y vinculación de la persona privada de la libertad con la sociedad.

Grupos de personas privadas de la libertad con necesidades específicas.

Mujeres, personas adultas mayores, migrantes, indígenas, con discapacidad, contaminadas por covid-19, con VIH/SIDA o con adicciones y lésbicas, gay, bisexuales y travestis (Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2020, pp. 13-14).

En los Resultados del Diagnóstico Nacional de Seguridad Pública publicados en 2020, la Comisión Nacional de Derechos Humanos asienta que el Sistema Penitenciario Nacional se encuentra conformado por 309 centros. De ellos, 19 son femeniles y 91 mixtos estatales, los restantes solo tienen población masculina, incluidas tres prisiones militares bajo la competencia de la Secretaría de la Defensa Nacional. La capacidad general instalada total es de 217,657 lugares y la población es de 202,221 personas.

En las supervisiones de 2019 a los centros estatales varoniles, mixtos y femeniles, en una muestra de 94% representativo del total de las personas recluidas, fueron coincidentes las supervisiones en los resultados de las problemáticas con mayor incidencia, las cuales se refieren a la insuficiencia de

personal (73%), de actividades laborales y de capacitación (67%), deficientes condiciones materiales, equipamiento e higiene de las áreas de dormitorios (63%) (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2019, p. 2).

Más de la mitad muestran deficiente separación entre procesados y sentenciados e insuficiencia de programas para la prevención de adicciones y desintoxicación voluntaria. En más del 40% se observó insuficiencia de vías para la remisión de quejas por presuntas violaciones a derechos humanos, falta de programas de prevención y de atención de incidentes violentos y presencia de actividades ilícitas y de cobros.

La tercera parte de los centros estatales presentó sobrepoblación y la mayoría de ellos, hacinamiento. También, condiciones de autogobierno, deficiencia en los servicios de salud y en condiciones materiales de cocina y comedores, de higiene del área médica, carencia de instrumental médico, de unidad odontológica y de atención psicológica (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019, pp. 7-9). La vulnerabilidad de las presas no solo las pone en línea de fuego de enfermedades y contagios como el coronavirus, Covid-19, sino que por ese deficiente servicio de salud son las que se enfrentan con mayor exposición a la pandemia.

Tabla 1. Mujeres en reclusión 2019.

<i>Centros Femeniles</i>		<i>Capacidad</i>	<i>Población</i>	<i>Calificación sobre 10</i>
Estatales	18	5288	3875	7.58
Federales	1	2720	914	7.63
Total	19	8008	4789	7.60
Centros Mixtos	91	7044	5230	6.47
Total	110	15 052	10 019	7.03

Fuente: Elaboración propia.

Centrada la supervisión en la situación de las mujeres reclusas en los centros mixtos, se encontró que existen frecuentes carencias de áreas para su atención que permitan proporcionarles una estancia digna y segura tanto a ellas como a los hijos que las acompañan en los centros de reclusión, esto se debe a

que fueron diseñados para alojar varones y solo se han hecho algunas adaptaciones para también albergar mujeres. En cambio, los centros exclusivos para mujeres en su mayoría cuentan con instalaciones y espacios para hijos, como estancias infantiles y áreas de juego, aunque también hay deficiencias en servicios de salud, personal de seguridad y custodia, actividades laborales y de capacitación y programas para la prevención de adicciones y de desintoxicación voluntaria (Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2019, pp. 533-534).

En cuanto a la edad de las reclusas, de acuerdo con la estadística sobre el sistema penitenciario del Instituto Nacional de Estadística y Geografía del año 2017 (2017, p. 14) establece que el promedio de edad de las mujeres que están en prisión es:

De 18 a 29 años de edad 34%	d) De 50 a 59 años de edad 7.6%
De 30 a 39 años de edad 33.8%	e) De 60 años de edad o más 2.7%
De 40 a 49 años de edad 19.7%	f) No identificadas 1.4%

Por lo que hace a las internas que son madres, los hijos pueden permanecer con ellas, de acuerdo al artículo 10 fracción VI de la Ley Nacional de Ejecución Penal que establece que tanto los bebés que nacen en la cárcel como las niñas y niños menores de tres años que nacen fuera de ella pueden seguir en el centro penitenciario bajo la custodia y cuidado de sus madres hasta los tres años de edad, debiendo señalar que en 54 centros de reclusión viven 362 niños, hijos de 352 reclusas (Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, de la Comisión Nacional de Derechos humanos 2019, p. 544).

Sin embargo, al momento no existe armonización estatal legislativa para darle cumplimiento a esta disposición, por lo que encontramos centros en los cuales los hijos no pueden vivir con sus madres, mientras otros manejan edades entre los 6 meses y los 12 años (Gómez, 2017, pp. 8-9, 44).

El tema de que los niños permanezcan con sus madres en los centros de reclusión es controvertido, ya que por un lado se argumenta el riesgo de

contaminación que, a través del proceso de prisionalización, generaría el comportamiento delictivo ulterior del niño, consideramos que a contrario sensu el niño tiene derecho a ser cuidado por sus padres.

Lo cierto es que tanto los pequeños que permanecen con la madre en prisión como los hijos establecidos en el exterior resultan ser víctimas indirectas de la pena impuesta a la madre, a diferencia de lo que ocurre generalmente con la detención del padre, pues éste no se ve condicionado socialmente a asumir la responsabilidad de los hijos al ser encarcelado en muchos de los casos, ni tampoco antes de ser recluso (Briseño, 2006, p. 25).

Un ejemplo reciente es una nota aparecida en un diario de circulación nacional narrando lo que representa para las reclusas de un penal su período menstrual al no contar con productos higiénicos que las liberen de los riesgos de salud y del bochorno de mancharse la ropa de sangre o de que ésta les escurra por las piernas.

La reacción fue que varias organizaciones se unieron y crearon con éxito la campaña “Por un período digno” para solicitar a los asistentes a las representaciones de varias obras de teatro la donación de toallas sanitarias y papel higiénico para las mujeres reclusas en el penal (Periódico El Universal, 2020).

ii. Contexto

Los delitos más recurrentes que tienen a las mujeres en reclusión son contra la salud, robo, homicidio, secuestro, delincuencia organizada, delitos que generan un indiscutible rechazo social y la opinión generalizada es que sean severamente sancionados. Algunas cifras de la Encuesta sobre Población Privada de la Libertad del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) publicadas por Ana Karen García en El Economista, revela entre otras, las siguientes:

- a) El 65% de los arrestos fueron efectuados sin que la autoridad se identificara ni le mencionara el motivo del arresto.

- b) 62% de las arrestadas fueron víctimas de la violación al derecho de comunicación.
- c) 53% de las arrestadas fue amenazada con levantarle cargos falsos por las autoridades.
- d) 43% de las arrestadas fue amenazada con hacerle daño a su familia.
- e) 34% de las mujeres que han sido violentadas sexualmente en la cárcel ha ocurrido más de tres veces.
- f) 33% de las internas no tienen agua potable en el centro penitenciario ni en las regaderas (García, A. 2020. p. 5).

Sin embargo, enterarnos de las condiciones, de su reclusión, nos aproxima más a ellas, como sucedió con María recluida en la prisión de Ciudad Victoria, Tamaulipas, quien al entrevistarla para conocer la causa o el delito por el que estaba presa, mencionó que fue violada a los 9 años y sufrió maltrato de su mamá y como consecuencia se fue con el primero que le propuso hacerlo, que para su desgracia vendía droga y ella también le ayudaba hasta que la detuvieron y de él ya no supo nada más, estando sola, sin visitas de la familia, pues ella es originaria del estado de Michoacán. (Entrevista personal)

Encontramos que regularmente la familia no cree en las delaciones de los niños o las oculta. Y luego, la insensible actuación de la autoridad competente. No hay a quien recurrir que asegure la protección. Hay una falta de respuesta por parte de la familia, de la comunidad y de las instancias legales, como afirmó Giacomello en una videoconferencia sustentada en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al exponer el ejemplo de Regina, que era una niña de 10 años violada constantemente por su padrastro, que la tenía amenazada con matar a su madre si lo delataba. Cuando ya no pudo más, se lo dijo a su madre, pero ésta no le creyó. Las violaciones continuaron. Finalmente, una hermana mayor le cree y presenta la denuncia y, hasta 11 años después, siempre en libertad, sentencian al hombre a tres años y medio de prisión que, por argucias legales, se limitaron a unos cuantos días. Al preguntarle a la entonces niña por qué delito está ahora

ella en reclusión y de cuánto tiempo es su sentencia, contesta con amargura: “10 años, por narcomenudeo y transporte de droga”. (Giacomello, 2019)

Lamentablemente, en nuestro país todavía existe subordinación de la mujer hacia el varón, que en muchos casos ha sido el causante de que su pareja se encuentre privada de la libertad, como lo relató Lupita originaria de Michoacán, quien vivía con un hombre al que siempre obedecía para hacer lo que él le decía y un día que estaba medio borracha junto con él, le dijo que entraran a una casa a robar, que no había nadie a esa hora y fueron y entraron por una ventana y que sale un señor y que la agarra y entonces su pareja le encharcó (sic) un cuchillo y lo mató y él le dijo que agarrara el cuchillo y que se lo llevara, pero en eso con la trifulca llegaron unas gentes y como la vieron con el cuchillo dijeron que ella lo había matado y la metieron a la cárcel, porque también ella traía piedra (droga) y no supo en qué momento su pareja se la echó en la bolsa. (Entrevista personal)

A ello se suma el aumento de la población femenil en los centros de reclusión y los actos de violencia a los que están sujetas las presas, como la tortura, humillaciones, agresiones de carácter sexual, desnudez forzada y otros malos tratos, además del estigma que cargan por estar en conflicto con estereotipos y la infracción a la ley y a quienes ni siquiera su familia las visita, por haber actuado mal (Gómez, 2017, p. 7) como tristemente manifiesta Martha de 46 años en el sentido de que nadie la visita. Toda su familia vive en Puebla, allá están sus hijos. Tiene dos, un hombre de 17 años y una mujer de 22. Hace más de 7 años que no los ve. Tiene un nieto de 6 años y no lo conoce. Habla con él por teléfono, pero no se conocen en persona. (Reinserta, 2019, p. 58)

Por su parte Sanjuana Martínez, Premio Nacional de Periodismo y defensora de los derechos humanos, relata otros testimonios citados en el *Estudio sobre la situación de las mujeres privadas de su libertad 2013* elaborado por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León. (2013, p.1) como el que refiere Juana X, de que cuando van los soldados las ponen en fila, las desnudan y manosean; se burlan de ellas y les roban lo poco que tienen, les tiene

más miedo a ellos que a los de aquí (sic) Todos las utilizan, sigue manifestando que eso no es vida, es un tormento, un horror.

Para el Director General de Renace, en su opinión considera que la cárcel es un infierno para las reclusas, peor que estar privadas de su libertad. No tienen la seguridad de su integridad física, emocional o sexual. Allí adentro el riesgo es mucho mayor que en cualquier otro lugar (2013, p. 1) citando a Martín Carlos Sánchez Bocanegra, Director General de Renace, Organización No Gubernamental, que defiende a personas inocentes de bajos recursos económicos injustamente procesadas en Monterrey, Nuevo León.

Si bien no se considera contemplar la exculpación de los cargos que mantienen a mujeres en reclusión, sí es procedente analizar sus antecedentes y al hacerlo se observa que un gran porcentaje de esos casos tienen su origen en los estereotipos, el machismo, la falta de autosuficiencia económica y los contextos de violencia, lo que precisa rutas de acción concretas para su adecuada atención, como lo señalé en el año 2016 y lo reitero en esta ocasión (Graciano y González, 2020, p. 6).

A pesar del rigor de las sentencias, rara vez son una verdadera amenaza para la sociedad. La mayoría son detenidas por realizar tareas de bajo nivel en el mercado de las drogas, de esa guerra contra las drogas, son las mujeres las primeras bajas, porque en lugar de ir por los grandes traficantes, el hilo se corta por lo más delgado (Briseño, 2006, p. 30).

Por su parte, el Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, presentado en el 41er período de Sesiones del 24 de junio al 12 de julio del 2019, muestra, entre otras, las siguientes conclusiones:

74. La privación de libertad entraña violaciones de los derechos humanos y tiene consecuencias devastadoras para la vida de las mujeres, pues las expone al riesgo de sufrir torturas, violencia y abusos, condiciones inseguras e insalubres, una falta de acceso a los servicios de salud y una mayor marginación. Aísla a las mujeres de las oportunidades educativas

y económicas, de sus familias y amigos y de la posibilidad de tomar sus propias decisiones y dirigir el curso de sus vidas como mejor les parezca.

75. En todo el mundo se priva a las mujeres de su libertad en muchos lugares y contextos, son privadas de libertad a manos del Estado, pero también de miembros de la comunidad, familiares, compañeros sentimentales, cuidadores, empleadores y grupos delictivos o armados.

76. Muchas formas de privación de libertad de la mujer se derivan de estereotipos perjudiciales que tratan de atrapar a la mujer en la subyugación o el silencio, de castigarla por conductas consideradas moral o sexualmente desviadas o de sofocarla bajo un exceso de protección.

77. La privación de libertad de las mujeres también está frecuentemente ligada a la violencia y al conflicto, así como a la pobreza, ya sea por la falta de recursos o por la falta de oportunidades. Tales circunstancias atrapan a las mujeres, privándolas de la posibilidad de elegir y, a menudo, poniéndolas en situaciones que conducen a su confinamiento. (Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2019, p.19)

Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en su reporte sobre el caso Campo Algodonero vs. México, más conocido como el caso de las muertas de Juárez, presentó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos un juicio muy duro contra México, pues manifiesta entre otros puntos, que mantener recluidas a las mujeres, poco o nada contribuye a dismantelar los mercados ilegales de drogas y a mejorar la seguridad pública, por lo que el reconocimiento de los enormes costos humanos causados por las políticas punitivas hace inaplazable considerarlo en la imposición y ejecución de penas. (Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de los Estados Americanos, 2016, p.3).

4. Metodología

La presente investigación es tanto bibliográfica como de campo, cuyo objetivo es la búsqueda y explicación de las condiciones en que se encuentran en los centros de reclusión del país, tanto las mujeres sujetas a un proceso, como las que cumplen una sentencia.

Se utilizaron datos en lo más posible expuestos en el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria de los años 2018 y 2019 emitido por la Comisión

Nacional de los Derechos Humanos, ya que como lo expliqué líneas arriba, en el año 2020 el Diagnóstico Nacional tuvo otro enfoque y ya no se pudo dar la continuidad en la forma acostumbrada. Además, se obtuvieron datos relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y otros organismos gubernamentales, así como exploraciones, propuestas y acciones resultantes de investigaciones, visitas, entrevistas, tanto periodísticas como de organismos internacionales y asociaciones civiles que muestran la metodología continuada de carácter cualitativo y cuantitativo de los centros penitenciarios en general y en particular al cumplimiento de una invaluable encuesta realizada por el personal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a 9,626 internas que aceptaron realizarla en 110 centros de reclusión -19 en centros femeniles y 91 en centros de reclusión mixtos- se obtuvo una amplia información para conocer la situación de las mujeres que se encuentran presas en el país. (Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2018 y 2019).

5. Resultados

Si de acuerdo al Artículo 1º. Constitucional toda persona cuenta con el respaldo de los derechos humanos cualquiera que sea su condición, es evidente entonces que toda persona tiene derecho a que se le asegure un trato acorde con su propia dignidad y a que se salvaguarde su bienestar físico, psíquico y moral, el cual encuentra su fundamento en la propia dignidad humana y a su calidad única y excepcional como persona, que incluye definitivamente a las mujeres presas las que también son merecedoras de un trato acorde con su calidad de seres humanos.

Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el derecho a la integridad consiste en la protección de la persona, en su ámbito físico, psicológico y moral. Este derecho encuentra justificación en el objeto de protección, el ser humano, y por ende, en su naturaleza específica y dignidad inherente, así como que a través de él se salvaguarda un trato digno y decoroso a las personas, respetuoso de su naturaleza, prohibiéndose cualquier atentado a su integridad, principalmente, aquellos actos vejatorios, denigrantes, crueles e

inhumanos ocasionados por las autoridades con ánimo de intimidación, castigo, investigación o cualquiera que sea el objeto que se pretenda.(Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011)

Este derecho se reconoce expresamente en diversos instrumentos internacionales, entre ellos en la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 5, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981, en el cual se pueden observar los principales aspectos del derecho a la integridad personal, entre ellos la obligación que tiene el Estado de tratar a las personas privadas de su libertad con el respeto debido a su dignidad humana y en las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes, mejor conocidas como las Reglas de Bangkok, emitidas el 16 de marzo del 2011.

La obligación del Estado encuentra sustento en el hecho de que, al igual que todos los derechos humanos, el derecho a la integridad personal es inherente a la persona, de modo que la pertenencia a la especie humana es el único requisito que debe satisfacerse para gozar de él.

Por tanto, las mujeres privadas de su libertad, al igual que cualquier otra, tienen derecho a ser tratadas humanamente y, por ende, a no ser víctimas de maltratamientos físicos o de daños o abusos que trastorquen su estabilidad mental o emocional.

Así, el Estado, como responsable directo de la custodia de las mujeres que se encuentran presas, debe asegurarse de que éstas reciban un trato digno, pues como lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Neira Alegría y otros contra Perú: “.toda persona, hombre o mujer, privada de libertad tiene derecho a vivir en condiciones de detención compatibles con su dignidad personal y el Estado debe garantizarle el derecho a la vida y a la integridad personal. En consecuencia, el Estado, como responsable de los establecimientos de detención, es el garante de estos derechos de los detenidos” (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia del 19 de enero del año de 1995. Caso Neira Alegría contra Perú)

El deber de salvaguardar a las mujeres recluidas en prisión, obliga al Estado a realizar acciones positivas para protegerlas, incrementándose respecto de ellas, por la relación jurídica especial que existe entre aquél y éstas, relación caracterizada por el control total que sobre dichas personas ejercen las autoridades estatales, manifestando la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña contra Bolivia que: "...ante esta relación e interacción especial de sujeción entre el interno y el Estado, éste último debe asumir una serie de responsabilidades particulares y tomar diversas iniciativas especiales para garantizar a los reclusos las condiciones necesarias para desarrollar una vida digna y contribuir al goce efectivo de aquellos derechos que bajo ninguna circunstancia pueden restringirse o de aquellos cuya restricción no deriva necesariamente de la privación de libertad y que por tanto no es permisible. De no ser así implicaría que la privación de libertad despoja a la persona de su titularidad de todos los derechos humanos, lo que no es posible aceptar." (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia de fecha 1 de Septiembre del año 2010. Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña contra Bolivia).

De lo anterior se colige que las mujeres privadas de su libertad gozarán de todos los derechos humanos, con excepción de aquéllos cuyo ejercicio sea incompatible con la situación en que se encuentran, siendo esta restricción de derechos rigurosamente limitada, y solo es justificable ante el Derecho Internacional cuando es necesaria en una sociedad democrática, estando prohibida la restricción de otros derechos como la vida, la integridad personal, la libertad religiosa y el debido proceso, que no tienen justificación fundada en la privación de libertad.

Estos derechos deben ser efectivamente respetados y garantizados como los de cualquier mujer no sometida a privación de la libertad y el Estado no puede alegar dificultades económicas para justificar condiciones de detención que no cumplan con los estándares mínimos en la materia y que no respeten la dignidad inherente del ser humano, agravándose la vulnerabilidad de la mujer detenida cuando la detención es ilegal o arbitraria, toda vez que en ese caso la persona se

encuentra en completa indefensión, de la que surge un riesgo cierto de que se transgredan otros derechos, como son los correspondientes a la integridad física y al trato digno.

Para asegurar un trato humano y el respeto a la dignidad de las mujeres privadas de su libertad, el Estado debe emprender diversas acciones y adoptar diversas medidas, como son:

- No someter a tortura o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes a mujer alguna.
- Prohibir por ley todo acto contrario a los derechos de las mujeres, someter los actos de esta índole a las sanciones procedentes y realizar investigaciones imparciales de las denuncias que en torno a ellas se presenten.
- Separar a las mujeres condenadas de las detenidas y brindar a éstas últimas un trato acorde a su condición.
- Informar a las mujeres, al momento de su arresto y al comienzo del período de detención o de prisión o poco después, información sobre sus derechos y la manera en que puede ejercerlos.
- Asegurar a las mujeres que no comprendan o hablen el idioma empleado por las autoridades responsables del arresto, detención o prisión, la asistencia de un intérprete, si es necesario y de manera gratuita.
- No mantener a la mujer presa o detenida incomunicada.
- Informar a la mujer detenida de su derecho de ser asistida por un abogado y facilitarle los medios adecuados para ejercerlo.
- Permitir que la mujer detenida o presa sea visitada, en particular por sus familiares y que se comunique vía correspondencia con ellos.
- No aprovecharse de la vulnerabilidad de la mujer privada de su libertad para obligarla a confesar o a declarar contra sí misma o contra cualquier otra persona.
- No someter a la mujer detenida con violencia, amenazas o cualquier otro método de interrogación que menoscabe su capacidad de decisión o su juicio.
- No someter a ninguna mujer detenida o presa, ni aun con el consentimiento de ella, a experimentos médicos o científicos que puedan ser perjudiciales para su salud.
- Ofrecer a toda mujer detenida o presa, con la menor dilación posible después de su ingreso en el lugar de detención o prisión, un examen médico apropiado; así como atención médica cada vez que sea necesario.
- Tratar a toda mujer sospechosa o acusada de un delito como inocente, en tanto su culpabilidad no quede demostrada.
- Permitir que las reclusas participen en actividades culturales y educativas.
- Crear condiciones que permitan a las reclusas realizar actividades laborales remuneradas y útiles que faciliten su reinserción social en el

mercado laboral del país y que les permitan contribuir a su sustento económico y al de su familia.

- Abolir o restringir el uso del aislamiento en celda de castigo como sanción disciplinaria.
- Dar a las reclusas acceso a los servicios de salud de que disponga el Estado, sin discriminación por su condición jurídica.
- Crear condiciones favorables para la reincorporación de las ex reclusas a la sociedad.
- Diseñar y aplicar una política penitenciaria de prevención de situaciones críticas que pondrían en peligro los derechos fundamentales de las internas en custodia.

Estas son algunas de las obligaciones que el Estado tiene con miras a respetar los derechos humanos de las mujeres privadas de su libertad y su incumplimiento conduce a la violación del derecho de mérito, el cual, de acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos se infringe también por cualesquiera otras formas de tratos crueles, inhumanos o degradantes, como lo son los que se precisan, a manera de ejemplo a continuación:

- Mujeres detenidas en condiciones de hacinamiento, con falta de ventilación y luz natural, sin cama para su reposo ni condiciones adecuadas de higiene.
- El aislamiento o la incomunicación durante la detención.
- Exhibición pública de la mujer privada de su libertad, con un traje infamante a través de los medios de comunicación.
- El aislamiento de la mujer en celda reducida, sin ventilación ni luz natural.
- Las restricciones al régimen de visitas.
- La detención de la mujer con otras personas en condiciones que representen un peligro serio para su salud.

Aun y cuando el tema de las mujeres privadas de libertad se encuentre en los estudios de género, cárceles y criminalidad, suele ser tratado como una subcategoría y no como un tema de estudio autónomo. La mujer detenida, casi siempre de escasos recursos económicos y en muchos casos perteneciente a alguna minoría étnica, es generalmente madre y sostén de su familia, por lo que presenta características y necesidades particulares que deberían obligar a los gobiernos a tomar medidas específicas para su protección y adecuada reinserción en la sociedad.

En este sentido, resulta especialmente preocupante la casi inexistente información sobre la situación de la mujer bajo custodia policial y la mujer migrante detenida, fenómeno creciente durante los últimos cinco años.

Desafortunadamente y a pesar de la vigencia de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer -la cual fue promulgada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1999- en muchos lugares todavía se consideran naturales los actos de agresión y discriminación contra la mujer, que han aumentado y se han arraigado al amparo de un manto de impunidad y la responsabilidad del Estado al no prevenir y sancionar la violencia contra la mujer es mucho más grave cuando se trata de mujeres que dependen en gran medida de alguna institución penitenciaria para poder ejercer y hacer respetar sus derechos fundamentales, como lo son el derecho a la vida, a la seguridad, a la salud en especial la sexual y reproductiva, a la educación y al trabajo entre otros.

La discriminación aumenta si además de ser mujer se comparte otra característica estigmatizada socialmente, como es el origen étnico, la precariedad económica, la orientación sexual o la trasgresión del papel asignado por la sociedad a la mujer al haber cometido un delito y ser recluida en un establecimiento penitenciario.

Gran parte de las circunstancias de discriminación, estigmatización, abandono, indefensión, abuso y atropellos que sufren las mujeres privadas de libertad son la reproducción de lo que viven las mujeres en mayor o menor intensidad, en los espacios públicos y privados de las sociedades latinoamericanas requiriendo con urgencia la atención que les puedan brindar los profesionales de medicina, psicología y trabajo social en su proceso de reinserción social.

6. Conclusiones

A lo largo de este documento, se detecta que la parte medular de la problemática general de las reclusas, que abarca desde la comisión del delito

hasta las condiciones de su reclusión, se encuentra en una raíz cultural, ese conjunto de creencias, valores y normas que dan significado social a la conducta de la mujer y que sustentan su visión del mundo, herencia de las generaciones que nos precedieron. Es indispensable extirparlo de raíz para que se logre un quiebre cultural y permita modificar ese conjunto de normas, creencias y valores a través principalmente de la educación y la familia y pueda reinsertarse a la sociedad con otra perspectiva de sí misma y del entorno que la rodea.

En cuanto a que, si el Estado Mexicano cumple con la obligación de salvaguardar la integridad de las mujeres privadas de la libertad, de acuerdo con la normatividad vigente, considero lo siguiente:

Que es urgente que se realicen las acciones pertinentes para dar cumplimiento al mandato contenido en el artículo 18 Constitucional que establece que el sitio para la prisión preventiva será distinto del que se destine para la extinción de penas y estarán completamente separados, así como también, que las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

La necesidad de reglamentar políticas de traslados penitenciarios para que las mujeres sean alojadas en los lugares de detención más cercanos a sus comunidades, teniendo presente sus responsabilidades de cuidado de otras personas, así como sus preferencias y la disponibilidad de programas y servicios apropiados para coadyuvar a su reinserción social, con pleno respeto a sus derechos humanos y haciéndolo extensivo a las minorías étnicas de acuerdo a sus usos y costumbres como para ese efecto lo dispone el artículo 4 de las Reglas de Bangkok. (Graciano y González, 2016, pp. 271-272).

La implementación por parte de todas las autoridades responsables en la ejecución de sanciones, las medidas correspondientes para prevenir, sancionar y erradicar toda forma de violencia contra las mujeres internas en los centros de reclusión, bajo su responsabilidad.

De igual manera, que se analice caso por caso de las reclusas, para considerar que no se aplique como única opción la pena privativa de la libertad para sancionar, con el fin de que se apliquen otras medidas con las cuales las mujeres permanezcan en sus hogares con sus hijos y familia, siempre y cuando hayan sido sentenciadas por delitos que no sean graves, que existan en el proceso atenuantes para ellas, que la mujer no represente un peligro y que el delito que cometió sea un caso aislado o bien que sean trasladadas al centro de reclusión más cercano a su familia (Graciano y González, 2020, p. 34).

Además, solicitar a los Congresos Locales y Federales la promulgación de leyes en virtud de las cuales haber sufrido violencia de género pueda aducirse como defensa frente a acusaciones penales y sea una circunstancia atenuante al decidir la pena.

Es necesario que en cada Estado del país se construya cuando menos un centro de reinserción social femenil, elaborando los respectivos protocolos para que las autoridades penitenciarias brinden siempre un trato respetuoso y digno a las internas.

De igual forma se deben protocolizar las prácticas administrativas encaminadas a cubrir las necesidades básicas de las personas en reclusión como son las relacionadas con las condiciones de estancia, alimentación, salud y seguridad.

Que se garantice a las internas el acceso efectivo a las actividades y servicios relacionados con el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios efectivos para lograr su reinserción a la sociedad y no vuelvan a delinquir.

Además, que todas las internas que se encuentren en los centros de reclusión bajo la responsabilidad del Estado, reciban tres veces al día y en un horario establecido, alimentos preparados cuyo valor nutritivo sea suficiente para el mantenimiento de su salud y en su caso para la de los menores hijos que las acompañen.

La adecuación de instalaciones apropiadas para que las reclusas que tengan alguna discapacidad física, psicosocial, sensorial e intelectual se puedan desplazar, acceder en igualdad de condiciones a los servicios existentes y participar regularmente en las actividades que se realicen en los centros penitenciarios

La urgente y necesaria implementación de políticas públicas con perspectiva de género encaminadas a mejorar el sistema y la infraestructura penitenciaria nacional.

Finalmente se concluye que después de realizada la búsqueda y explicación de las condiciones en que se encuentran las mujeres en los centros de reclusión del país, objetivo principal de este documento, el Estado Mexicano no cumple integralmente en otorgarles los beneficios concedidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales, por lo que es necesario que priorice, garantice y cumpla con la obligación de proteger a uno de los grupos más vulnerables, entre los vulnerables, como es el de las mujeres privadas de la libertad, sin excusas ni pretextos.

7. Referencias

- Barrientos-Báez, A., Martínez-Sala, A., Altamirano, V. y Caldevilla-Domínguez, D. (2021). Fake News: La pandemia de la covid-19 y su cronología en el sector turístico. *Historia y Comunicación Social*, 26(Especial), 135-148. <https://doi.org/10.5209/hics.74248>
- Briseño, L. (2006). *Garantizando los derechos humanos de las mujeres en reclusión*. Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100793.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2008, 18 de junio). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_180_18jun08.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2011, 10 de junio). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la

Federación.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2016). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación, 1.

<https://tinyurl.com/5e3muvzh>

Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de los Estados Americanos (OEA) (2016). *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento*. Una guía para la reforma de políticas en América Latina y El Caribe, 3.

<https://tinyurl.com/kxjrzz37>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2014) *Informe Especial sobre las Mujeres Internas en los Centros de Reclusión de la República Mexicana*.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2019). Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, 1. <https://tinyurl.com/5vxsf27>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2019). *Informe anual de actividades 2019 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos III*. Grupos de atención prioritaria. Sistema penitenciario. Personas privadas de la libertad, 2.

<https://bit.ly/3xGoIcx>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2020). *Informe anual de actividades 2020 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*. Actuación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos frente a la Pandemia de covid-19, 7. Personas privadas de la libertad.

<http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=60102>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2012) Reforma para investigar la C. N. D. H. violaciones graves a derechos humanos.

(https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/data/file/10578/4_REFORMA_ARTICULO_1o_CONSTITUCIONAL.pdf)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2014) Artículos 1º. Y 18 Constitucionales.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. (1999) Belem Do Pará, Brazil. Diario Oficial de la Federación del 19 de enero de 1999.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (1995) *Caso Neira Alegría vs. Perú*

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_20_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009). *Caso González y otras vs. México. Campo Algodonero*. Sentencia del 16 de noviembre del 2009. Informe

- de México producido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.
http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf
- Fernández, J. C. (2017). *La concepción del delito de la antigüedad a la actualidad*.
<https://bit.ly/3iI98sO>
- García, A. (2020) *Mujeres en el sistema penitenciario. Las más vulnerables entre los vulnerables de la pandemia*. *El Economista*, 5. <https://tinyurl.com/956t2676>
- Giacomello, C. (2019, 13 de septiembre). *Suprema Corte de Justicia de la Nación. Unidad General de Igualdad de Género. Ciclo mujeres privadas de la libertad. Perspectiva de género en beneficio de mujeres en reclusión [Videoconferencia]*. <https://tinyurl.com/y4nt3pgc>
- Gobierno de México (2020). *Instituto Nacional de las Mujeres. Funciones*.
<http://cedoc.inmujeres.gob.mx/> y
<https://www.gob.mx/inmujeres/que-hacemos>
- Gómez, C. (2017). *Menores que viven con sus madres en centros penitenciarios: legislación en México*. Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, México, 7-9, 44. <https://tinyurl.com/y5furcxn>
- Graciano Casas, L. y González Graziano, A. (2016). *La Universidad, garante en el derecho a la integridad de las mujeres privadas de su libertad*. En *Género, Universidad y Sociedad*, Porrúa, 271-272.
<https://direcciondegenero.uchile.cl/>
- Graciano Casas, L. y González Graziano, A. (2020). (Para publicación). *Los derechos humanos emergentes de las mujeres privadas de la libertad*. *Revista DyCS*.
- Graciano Casas, L. y González Graziano, A. (2020). (Para publicación). *Cómo viven las mujeres presas en México. Investigación realizada a la luz de los Derechos Humanos y la Normatividad aplicable*. Ed. Tirant Lo Blanch.
- Institut de Drets Humans de Catalunya. (2009). *Derechos Humanos Emergentes*.
<https://www.idhc.org/arxius/recerca/1416309302-DUDHE.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017). *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales*, 14.
<https://tinyurl.com/4yzda5je>
- Martínez, S. (2013). *Denuncian reclusas esclavitud sexual, hacinamiento, violencia*. *La Jornada*, 1.
<https://www.jornada.com.mx/2013/04/14/opinion/036n1soc>

- Martínez, S. (2013). *Estudio sobre la situación de las mujeres privadas de su libertad*. Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, 1. <https://tinyurl.com/e9tryc4t>
- Niño de Rivera, S. (2020). *Sistema Machista*. El Universal. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/saskia-nino-de-rivera-cover/sistema-machista>
- Organización de las Naciones Unidas (2011). *Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito*. Reglas Bangkok. <https://bit.ly/3m6WHsu>
- Organización de las Naciones Unidas (2015). *Reglas Nelson Mandela*. file:///C:/Users/admin/Downloads/guia_de_aplicacion_reglas_mandela%20(3).pdf
- Organización de las Naciones Unidas (2019). Tema 3 de la agenda. Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica. Asamblea General de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos. http://cmdpdh.org/wp-content/uploads/2019/07/mujeres-en-prision_g1913930.pdf
- Periódico El Universal (2020, 28 de febrero). Teatro impulsa un periodo digno para las reclusas. *El Universal*, 1 <https://bit.ly/2VTm5Y5>
- Rangel, A. (2020, 15 de diciembre). Cárceles mexicanas reducen su población. *Animal Político*, 1. <https://www.animalpolitico.com/2020/12/poblacion-carceles-crece-record-2020/>
- Reinserta (2019). *Diagnóstico de maternidad y paternidad en prisión*. <https://bit.ly/3jRIRZv>
- Sena-Rivas, W. R., Casillas-Martín, S., Barrientos-Báez, A. y Cabezas-González, M. (2019). La Educomunicación en el contexto de alfabetización de personas jóvenes y adultas en América Latina: estado de la cuestión a partir de una revisión bibliográfica sistemática. *Revista Latina de Comunicación Social*, 74, 133-171. <http://doi.org/10.4185/RLCS-2019-1325>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2016 “*Dignidad Humana, derecho a la vida y derecho a la integridad personal*” México,

El libro Gobernanza, gestión y políticas públicas. Visión continental interdisciplinaria se terminó de editar en la Ciudad de México durante el mes de octubre de 2025.