

Laura Beatriz Montes de Oca Barrera  
Laura Elena Martínez Salvador  
Compiladoras

# Caminos de la gobernanza en México

Avances, pausas, obstáculos y retrocesos

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
Instituto de Investigaciones Sociales

# Camino de la gobernanza en México

## Avances, pausas, obstáculos y retrocesos

**Comité Editorial de Libros  
Instituto de Investigaciones Sociales  
Universidad Nacional Autónoma de México**

*Presidente*

Miguel Armando López Leyva • IISUNAM

*Secretario*

Hubert C. de Grammont • IISUNAM

*Miembros*

María Alejandra Armesto • FLACSO

Virginia Careaga Covarrubias • IISUNAM

Marcos Agustín Cueva Perus • IISUNAM

Fiorella Mancini • IISUNAM

Adriana Murguía Lores • FCPYS, UNAM

Eduardo Nivón Bolán • UAM-I

Adriana Olvera Hernández • IISUNAM

Catherine Vézina • CIDE

# Caminos de la gobernanza en México

## Avances, pausas, obstáculos y retrocesos

Laura Beatriz Montes de Oca Barrera  
Laura Elena Martínez Salvador  
(compiladoras)



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
Instituto de Investigaciones Sociales  
Ciudad de México, 2022

**Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información**

Nombres: Montes de Oca Barrera, Laura Beatriz, editor. | Martínez Salvador, Laura Elena, editor.

Título: Caminos de la gobernanza en México : avances, pausas, obstáculos y retrocesos / Laura Beatriz Montes de Oca Barrera, Laura Elena Martínez Salvador (compiladoras).

Descripción: Primera edición. | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, 2022.

Identificadores: LIBRUNAM 2165860 | ISBN 9786073064859

Temas: Administración pública -- Participación ciudadana -- México. | Sociedad civil -- México. | Abastecimiento de alimentos -- Política gubernamental -- México. | México -- Política y gobierno.

Clasificación: LCC JF1355.C344 2022 | DDC 351—dc23

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación por académicos externos al Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, de acuerdo con las normas establecidas por el Comité Editorial de Libros del Instituto.



Esta obra está bajo la licencia CC BY-NC-SA 4.0. Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Primera edición: septiembre de 2022

D. R. © 2022, Universidad Nacional Autónoma de México  
Instituto de Investigaciones Sociales  
Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México

Coordinación editorial: Virginia Careaga Covarrubias  
Cuidado de la edición: Mauro Chávez Rodríguez  
Diseño de portada y tratamiento de imágenes: Cynthia Trigós Suzán  
Formación de textos: María Antonieta Figueroa Gómez  
Fotografía en portada: Stephane Gagnon

Impreso y hecho en México

ISBN: 978-607-30-6485-9

# Índice

7 Presentación

11 Introducción

## **AVANCES HACIA LA RUTA DE LA GOBERNANZA**

31 Gobernanza participativa en la seguridad ciudadana en México:  
una aproximación desde las organizaciones de la sociedad civil  
*Lucía Carmina Jasso López*

61 Gobernanza territorial en Ixhuatlán del Café. Una experiencia desde  
Vinculación y Desarrollo Agroecológico en Café, A.C.  
*Rosa María Larroa Torres, Laura Rodas Sánchez  
y Tihui Campos Ortiz*

## **LAS PAUSAS EN EL CAMINO Y LOS RETOS PARA SEGUIR AVANZANDO**

99 Gobernanza territorial en los procesos de patrimonialización  
de bienes alimentarios. La “alegría” de amaranto en la  
Ciudad de México  
*Laura Elena Martínez Salvador, Daniel de Jesús Contreras  
y Maira Itzel Guerrero Jacinto*

- 127 Gobernanza territorial y anclaje de los alimentos. Los Sistemas Agroalimentarios Localizados (Sial)  
*Gerardo Torres Salcido*

**OBSTÁCULOS EN EL CAMINO:**

**ALGUNAS PROPUESTAS PARA SUPERARLOS**

- 161 Constitución de agentes de gobernanza en contextos locales adversos  
*Laura Beatriz Montes de Oca Barrera, Diana Delgadillo Ramírez y Sylvia Hernández Mortera*
- 199 La constelación de mecanismos de participación ciudadana institucionalizada en México. ¿De la gobernanza a la gobernanza participativa?  
*Carlos Chávez Becker*

**GOBERNANZA EN SENTIDO CONTRARIO...**

**PERO EL CAMINO NO TERMINA AHÍ**

- 235 Los derechos humanos de las personas en situación de calle en la Constitución Política de la Ciudad de México. ¿Oxímoron jurídico o instrumento de gobernanza moderna?  
*Alí Ruiz Coronel y Gabriel Rojas Arenaza*
- 267 Gobernanza de los sistemas de ciencia, tecnología e innovación  
*José Luis Solleiro*
- 309 Conclusiones
- 315 Sobre los autores

## Presentación

Esta obra es el segundo producto del seminario institucional Gobernanza Participativa, Incidencia Pública y Cambio Social, que tiene actividades desde 2018 en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIS-UNAM) con el objetivo de convocar a colegas e integrantes de organizaciones sociales interesados en debatir y generar ideas que favorezcan la reflexión y la acción para entender y, en su caso, construir propuestas que tengan incidencia pública mediante mecanismos y estrategias de gobernanza participativa para propiciar cambios sociales duraderos. En el seminario realizamos talleres y organizamos conferencias con especialistas nacionales y de otros países e invitamos a estudiantes de grado y posgrado.

En 2019, las actividades del seminario se orientaron a sistematizar las experiencias obtenidas en el trabajo con organizaciones de la sociedad civil en México. La intención era visibilizar los logros y los retos de algunas agrupaciones en cuanto a sus esfuerzos de incidencia pública. El resultado fue un cuaderno de trabajo en el que integrantes de siete organizaciones sociales comparten sus experiencias sobre incidencia y cambio.

A principios de 2020 se logró conformar un espacio de análisis multidisciplinario para abordar experiencias de gobernanza ante problemáticas globales, regionales, nacionales y locales. El producto final de esta discusión fue la publicación de este libro: *Caminos de la gobernanza en México. Avances, pausas, obstáculos y retrocesos*. Esta obra se construyó con la reflexión colectiva realizada entre febrero y octubre de 2020, así como con la revisión y retroalimentación de los

trabajos de investigación realizados por los lectores designados en el proceso de revisión por pares del seminario, y se enriqueció con los comentarios de los lectores externos que participaron en el coloquio Debates Actuales de la Gobernanza: Enfoques Múltiples para su Análisis, evento público que se llevó a cabo de manera virtual a finales de noviembre y principios de diciembre de 2020. Agradecemos a quienes de alguna manera han participado a lo largo de los años para llevar a cabo este seminario, así como a quienes nutrieron el contenido de cada capítulo y de la publicación.

El objetivo del libro es mostrar la forma en que desde distintas disciplinas sociales se están analizando realidades específicas a partir de la propuesta conceptual, descriptiva y prescriptiva de la gobernanza. El interés de quienes coordinan del libro y de quienes escribieron los capítulos no fue construir una definición única de gobernanza, sino identificar los distintos enfoques y mostrar, sobre todo, la forma en que este constructo conceptual puede ser de utilidad al analizar e interpretar nuestras realidades, tanto en México como en algunos países de América Latina. Desde la coordinación del Seminario se impulsó el diálogo y la reflexión colectiva, de tal forma que cada quien pudiera abordar una problemática particular desde las distintas expresiones de la gobernanza, tomando siempre como punto de partida el diálogo multidisciplinario en el equipo de trabajo.

Es importante decir que los capítulos que componen este libro fueron discutidos de manera previa en sesiones mensuales en las que se presentaron los avances de nuestras investigaciones para revisarlos a detalle, pero también para analizar su articulación y la composición final de la publicación colectiva. De esta forma, pusimos en práctica lo que uno de los integrantes del seminario identificó como *gobernanza en el trabajo epistemológico*; o, dicho de otra forma, que de manera colectiva y colaborativa construimos conocimiento. Sin duda, las discusiones y la retroalimentación desde nuestros primeros borradores de trabajo redundaron en un proceso de actualización y aprendizaje. En este contexto, quienes participamos en el seminario institucional mantuvimos una conversación sobre las múltiples formas que puede

tener la gobernanza como una forma de pensar o reinventar la realidad social y política.

En suma, retomando lo que el sociólogo francés Pierre Bourdieu señaló en *El sentido práctico* (2007) sobre el progreso del conocimiento, lo que supone avanzar en el conocimiento de las condiciones del conocimiento, este libro se constituye en un ejercicio heurístico para buscar la forma de aplicar el concepto de gobernanza mediante un proceso epistemológico de adaptación en el análisis, la interpretación y la explicación de realidades específicas.

Laura Beatriz Montes de Oca Barrera  
Laura Elena Martínez Salvador  
Marcos Vinicio Flores Pacheco



# Introducción

*Laura Beatriz Montes de Oca Barrera*

*Laura Elena Martínez Salvador*

*Marcos Vinicio Flores Pacheco*

## **EL CAMINO DE LA GOBERNANZA HACIA EL CAMBIO EN LA RELACIÓN GOBIERNO-CIUDADANÍA**

Desde los campos académico y práctico relacionados con la actuación gubernamental se ha escrito mucho sobre la gobernanza (Aguilar Valenzuela, 2010; Bagnasco y Le Galès, 2000; Mayntz, 2000; Sanz Cañada y Moragues Faus, 2016). Sin que haya un consenso en cuanto a su definición, sino más bien un cúmulo de concepciones, la gobernanza se nos presenta como:

- Un nuevo proceso directivo derivado de un nuevo tipo de relación entre gobierno y sociedad en el que la actuación del gobierno deja de ser dominante (Aguilar Valenzuela, 2010).
- La capacidad de los actores —en las esferas público-privadas— de construir un consenso organizacional con la participación de diferentes actores para definir y atender objetivos y tareas comunes y generar acuerdos en cuanto a la participación de cada actor y la visión futura compartida (Bagnasco y Le Galès, 2000).
- Un nuevo estilo de gobierno caracterizado por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y otros actores al interior de redes decisionales mixtas o público-privadas (Mayntz, 2000).
- El proceso de vinculación y articulación de actores e instituciones que desde distintos niveles y conformando una red llevan a cabo

acciones colectivas dirigidas al desarrollo (Sanz Cañada y Moragues Faus, 2016).

Estas definiciones comenzaron a articularse desde finales de los años ochenta del siglo pasado, cuando, en el debate sobre cooperación internacional, de manera particular con dos reportes del Banco Mundial, se criticaba el papel de los gobiernos para impulsar el desarrollo. En el primer reporte, titulado *El África subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable. Una perspectiva de largo plazo* (1989), se argumentaba que los problemas sociopolíticos de las naciones africanas se debían a la incapacidad de sus gobiernos para dirigir las políticas públicas, por lo que era indispensable dar paso a una “mejor gobernanza” (Aguilar Valenzuela, 2010: 31). En el segundo reporte, titulado *Governance and Development* (1992), se consideró la gobernanza como “la manera en que el poder es usado para administrar los recursos económicos y sociales con el objeto de lograr el desarrollo” (Porras, 2007: 163).

En el ámbito académico, el concepto hizo su aparición en 1993, en un libro coordinado por Jan Kooiman titulado *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, donde se abordan por primera vez las principales transformaciones en el ejercicio del gobierno como resultado de los cambios sociales, económicos y tecnológicos, lo que provocó una disminución notable de la capacidad gubernamental para resolver las problemáticas sociales, dando pie a formas de interdependencia entre actores sociales y políticos. En este libro se propone distinguir entre el “ejercicio de gobernar del gobierno” y la gobernanza, entendida como un nuevo proceso de dirección de la sociedad y su validez práctica para explicar las nuevas funciones del gobierno (Kooiman, 1993).

A partir de estas y otras discusiones, en *Caminos de la gobernanza en México. Avances, pausas, obstáculos y retrocesos* proponemos entender la gobernanza como un proceso de cambio en la relación gobierno-ciudadanía. No buscamos construir una conceptualización más sobre la gobernanza; sólo nos sumamos a las discusiones existentes

y presentamos, mediante estudios de caso, nuestros análisis y aportes al campo epistemológico y práctico de la gobernanza. En los ocho capítulos de este libro buscamos mostrar cómo conjuntamos, desde el grupo de trabajo multidisciplinario articulado en el seminario institucional Gobernanza Participativa, Incidencia Pública y Cambio Social, esfuerzos teóricos y metodológicos para reflexionar en torno a la gobernanza como un constructo para explicar o transformar realidades específicas, particularmente en México, pero tomando como referencia a algunos países de América Latina.

Aquí es importante decir que la propuesta conceptual de la gobernanza no se pretendió usar como “camisa de fuerza” para quienes contribuimos al debate y la construcción de este libro, pero sí nos dio una idea de que es un concepto que busca definir o prescribir una nueva articulación de actores situados en diversos ámbitos de acción. De ahí que nos interesara destacar la idea de cambio. Por esta razón propusimos entender la gobernanza como *un proceso mediante el cual se favorece una nueva forma o estilo de gobernar*. Mediante arreglos más o menos flexibles y descentralizados (aunque no necesariamente armónicos y totalmente horizontales) se toman decisiones que inciden en la vida pública y en la vida privada de las personas que integran una colectividad. Esta transformación significa que el Estado deja de ser el actor central y autosuficiente en la coordinación social. Esto es producto de una nueva articulación entre los agentes públicos y privados para gestionar un beneficio colectivo. Esta nueva articulación se traduce, a su vez, en cambios en la interacción pública en los niveles *micro* y *macro*: desde lo local y hasta lo global. A continuación, mostramos cómo entendemos y aplicamos el concepto para analizar realidades específicas.

## **LA GOBERNANZA DESDE UNA MULTIPLICIDAD DE MIRADAS**

En esta obra proponemos entender la gobernanza como un camino en donde si bien puede haber tramos que favorezcan una articulación más democrática y abierta para construir acuerdos en la toma

de decisiones y la gestión pública, igualmente puede ser un sendero en donde los gobiernos y las ciudadanías también se detienen o retroceden. Incluso, como muestran algunos capítulos, tomar la ruta de la gobernanza a veces no es tan sencillo por las inercias que llevan a los gobiernos y las ciudadanías por los caminos del autoritarismo, el clientelismo, la corrupción y/o la exclusión. Nuestro acercamiento implica una mirada crítica ante situaciones específicas. Con esto resaltamos los avances impulsados por los propios gobiernos, por el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil, por los organismos internacionales y por los actores del sector privado, pero también mostramos los múltiples obstáculos que en algunos casos han detenido o revertido los logros anteriores y en otros han impedido alcanzar cambios integrales.

En esta introducción nos interesa mostrar en primer lugar desde dónde, qué y cómo es que quienes participamos en este el libro construimos nuestros argumentos analíticos y la forma en que la gobernanza —entendida como un proceso que apunta hacia la articulación más o menos horizontal entre los agentes del Estado, el mercado y la sociedad para atender los asuntos públicos— se conduce a través de avances, pausas, obstáculos e incluso retrocesos. Éstos son los caminos andados que ilustramos en los siguientes ocho capítulos.

### *Desde dónde, qué y cómo del análisis*

Para mostrar aquí el lugar desde donde proponemos analizar la gobernanza en estudios de caso específicos es necesario hacer una breve presentación de las discusiones que aparecerán en las siguientes páginas. El análisis de los distintos capítulos muestra un abanico epistemológico y disciplinario que denota una multiplicidad de miradas desde las ciencias políticas, sociales y económicas. Si bien es cierto que “la palabra ‘gobernanza’ aparece en diversas disciplinas académicas, incluidos estudios de desarrollo, economía, geografía, relaciones internacionales, planificación, ciencias políticas, administración pública y sociología”, como lo dice Bevir (2011: 1), y en cada una a veces

se “actúa como si fuera dueña de la palabra sin la necesidad de comprometerse con las demás” (Bevir, 2011: 1), la intención de las autoras y autores de los textos que integran este libro es tender puentes entre las diversas disciplinas sociales, políticas y económicas.

Cada capítulo analiza alguna realidad específica —seguridad pública, desarrollo comunitario, fomento a la participación ciudadana, atención a la población en situación de calle, políticas de ciencia y tecnología— con premisas particulares para entender la gobernanza. Como ya señalamos, cada autora y autor propusieron utilizar y operacionalizar alguna de las definiciones existentes en la literatura. Hay quienes hablan de gobernanza “a secas”, mientras que otros le dan algún calificativo o “apellido”.

Carmina Jasso nos plantea que la gobernanza es “una forma de gobernar en la que las decisiones y la implementación de las políticas públicas no competen única y exclusivamente a los gobiernos, sino que también incluye —por convicción, por interés, por presión, entre otras razones— la participación y acción de distintos actores”. En su análisis enfatiza el impulso que tiene la gobernanza desde las organizaciones de la sociedad civil, pese a los retos y las limitaciones relacionadas con el “carácter” secreto, la opacidad y la jerarquización de las decisiones.

Rosa María Larroa, Laura Rodas y Tihui Campos deciden utilizar la concepción de *gobernanza territorial* y la definen como “la construcción de una estructura de relaciones y redes entre los diferentes actores (autónomos y formales) que representan intereses diversos en un territorio con la intención de solucionar problemas colectivos y lograr el bienestar público”. En su análisis buscan operacionalizar este concepto al identificar procesos de coordinación económica y desarrollo de capacidades, así como de construcción de redes de relaciones y alianzas multinivel.

Laura Elena Martínez, Daniel de Jesús y Maira Guerrero también retoman en su análisis la idea de gobernanza territorial y la definen como “las articulaciones entre los actores sociales y las instituciones enfocadas a coordinar, diseñar y evaluar acciones colectivas en un te-

territorio específico y en un periodo de tiempo para la consecución de objetivos de interés común a través de la construcción y conservación de instituciones multinivel para el aprovechamiento sustentable de los bienes territoriales”. En su análisis operacionalizan el concepto mediante cinco elementos: 1. Mecanismos de gobernanza; 2. Impulso del capital social; 3. Activación de los intereses de valorización; 4. Capacidades de los actores; y 5. Incidencia en política pública.

Gerardo Torres también enfoca su análisis en la gobernanza territorial, pero nos dice que el “tránsito de las ideas generales y abstractas de la gobernanza a la gobernanza territorial encuentra su punto de inflexión en la actividad que los actores emprenden para reconocer y hacerse conscientes de las cualidades del territorio, así como de su cristalización institucional”. Analiza la gobernanza territorial desde los “mecanismos de circulación del saber en contextos locales”, “la formación de distritos industriales y desarrollos artesanales” y la identificación de la “confianza”, que “juega un papel importante en la construcción de proximidades entre los actores sociales y las instituciones en el marco de la reconstrucción de una economía anclada al territorio”.

Laura Beatriz Montes de Oca, Diana Delgadillo y Sylvia Hernández refieren que la gobernanza puede ser un concepto y un precepto que es difícil de aplicar en contextos locales marcados por inequidades, marginación y exclusión social, económica y política. Cuando hablamos de gobernanza, afirman, se piensa en una nueva forma de gobernar que implica una coordinación distinta entre los agentes del gobierno y la ciudadanía. Desde una perspectiva normativa, la gobernanza implica que los gobiernos dejen de tener el control monopólico y unilateral sobre la toma de decisiones públicas, la gestión de políticas y el establecimiento de regulaciones, mientras que la ciudadanía tiene la capacidad de participar, influir y evaluar procesos decisorios sobre el diseño y la gestión de políticas públicas y regulatorias. No obstante, hablar de menor control gubernamental y mayor capacidad ciudadana implica retos importantes tanto del lado gubernamental como de la ciudadanía: Gobernantes y ciudadanos “deben constituirse como

agentes de gobernanza para facilitar una gestión compartida de los asuntos públicos”.

Carlos Chávez, por su parte, habla de *gobernanza participativa* para referirse a “una forma de observar macro y microestructuralmente el proceso de incorporación ciudadana a las políticas públicas, pero no se limita a este aspecto”. En este sentido, nos dice que “la gobernanza participativa aparece como una forma que permite observar y valorar redes, arreglos, espacios o estructuras de gobernanza en donde la inclusión y la interrelación de actores gubernamentales y no gubernamentales es parte de su esencia y naturaleza, pero en donde se espera, además, que su participación sea efectiva y relevante en el tratamiento de los asuntos de interés público y social”.

Alí Ruiz y Gabriel Rojas enfatizan que la gobernanza también puede recular. Adaptan la idea de gobernanza moderna como “una forma de gobernar diferente en la que 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”. Nos dicen que ante una incipiente gobernanza, y debido a que el Estado mantiene el derecho de imponer decisiones autoritarias y de intervenir a través de un acto legislativo o ejecutivo, existen retrocesos respecto a posibles avances.

José Luis Solleiro plantea que la creciente conexión entre diversos actores sociales (empresarios, organizaciones no gubernamentales, centros académicos, organismos gremiales, etc.) en la hechura de políticas públicas ha comenzado a impulsar nuevos esquemas de gobernanza como “un concepto que adquiere cada vez más trascendencia en los debates teóricos y en la práctica política, como un nuevo modo de gestionar las políticas públicas, reconociendo que los procesos para tomar decisiones se vuelven cada vez más permeables a la influencia de actores sociales diversos, tanto en el plano nacional como en el internacional”. Lo que cambia “es el proceso de elaboración de las políticas públicas, buscando fundamentarlo en la colaboración, el consenso y la participación de distintos actores para mejorar los resultados y la eficacia de las políticas implementadas”. En su análisis se-

ñala que a pesar de los avances que puede haber al respecto también existen riesgos de retroceso hacia el centralismo y el caudillismo en la toma de decisiones.

Finalmente, en cuanto al cómo de los análisis presentados, es importante referir que los distintos capítulos muestran la riqueza que tiene la construcción de información empírica de manera participativa; esto es, en relación directa con las personas que forman parte de las realidades analizadas. En distintos niveles y modalidades, las autoras y autores del libro efectuaron sus análisis siguiendo premisas metodológicas que incluyeron la investigación-acción, la observación participante o el involucramiento práctico con los informantes. Desde estos procedimientos metodológicos, cada capítulo nos relata la forma en que se construyó y analizó la información empírica: en conjunto con las personas que forman parte del objeto de estudio, en interacción con ellas, desde la mirada y la acción de mujeres y hombres que forman parte del mundo social analizado.

### *El camino de la gobernanza: Avances, pausas, obstáculos y retrocesos*

La gobernanza no es algo terminado: es un proceso abierto. Todos los capítulos de este libro coinciden en esto. Es un proceso que describe y promueve cambios en la relación gobierno-ciudadanía: a partir de posibles andares, con avances y retrocesos, el gobierno deja de tener el control total sobre la decisión y gestión de la vida pública, mientras que los agentes privados y sociales ganan lugares en espacios de participación e incidencia con mecanismos de interlocución, deliberación y negociación. Si bien esta gobernanza no se conforma a través de procesos estrictamente lineales ni teleológicos, es posible identificar momentos de avanzada —con una marcha constante, pero ralentizada y pausada en ocasiones— en donde las estructuras se entretejen, conformando un entramado social en movimiento. En este sentido, la gobernanza es también una ruta propuesta en la que hay obstáculos, bifurcaciones y retrocesos. Esto no impide que sea un camino de

cambio que afecta en mayor o menor medida la interacción entre los agentes del gobierno, el mercado y la sociedad.

El libro narra los caminos andados por la gobernanza; los trayectos y tropiezos de ciudadanos, organizaciones civiles, microempresarios, académicos, funcionarios y gobernantes. Los distintos capítulos nos muestran los avances, las pausas, los obstáculos y hasta los retrocesos que puede haber en un camino donde se está transformando la relación del gobierno con la ciudadanía. En distintas modalidades argumentativas, las autoras y autores mostramos la forma en que la sociedad civil organizada y la iniciativa privada han impulsado cambios en la decisión y gestión de la vida pública, tanto en la hechura de las políticas como en la configuración de las experiencias organizativas comunitarias que favorecen el desarrollo local. También referimos esas pausas que se toman después de ciertos avances iniciales desde donde se vislumbran los cambios que comienzan a gestar las experiencias de gobernanza en los territorios. Nos ocupamos también de reflexionar sobre los obstáculos que pueden encontrarse en la ruta: los marcados por las inercias políticas y por las estructuras de desigualdad social. Finalmente, mostramos los casos en los que existen retrocesos en el camino, debido a que se cierran los canales de comunicación en la interacción de los agentes o porque el gobierno no acepta ceder el control sobre la toma de decisiones y la gestión pública.

## **ESTRUCTURA DEL LIBRO**

El énfasis se pone en la gobernanza como un proceso, como un camino recientemente transitado en donde gobiernos y ciudadanía están asumiendo ciertos cambios, pero en el que se enfrentan varios obstáculos. Dividimos los capítulos del libro y los distribuimos en cuatro partes, y si bien cada capítulo aborda de alguna manera los avances, las pausas, los obstáculos y los retrocesos en el camino de la gobernanza, cada uno hace énfasis en los cuatro componentes analíticos que propusimos para pensar en este proceso.

### *Avances hacia la ruta de la gobernanza*

Esta primera parte está conformada por los capítulos que relatan la forma en que la sociedad civil organizada ha impulsado cambios en la relación gobierno-sociedad para construir políticas públicas acordes con las necesidades de la población y desarrollar estrategias comunitarias que promuevan el bienestar social.

En “Gobernanza participativa de la seguridad ciudadana en México”, Carmina Jasso analiza el papel que han tenido las organizaciones de la sociedad civil en el diseño de políticas públicas de seguridad ciudadana mediante su involucramiento en mecanismos participativos. Con un diseño metodológico mixto —en el que combina análisis estadístico y documental—, la autora analiza la tendencia asociacionista desde 1985, así como la forma en que las organizaciones sociales han confluído con el gobierno federal y local en algunos mecanismos participativos, sobre todo desde la alternancia del año 2000.

En su planteamiento, Jasso afirma que la gobernanza se ha vuelto un aspecto central en materia de seguridad ciudadana y cada vez son más los gobiernos abiertos a las “formas no verticales” en el desarrollo de las políticas públicas, por lo que se ha incluido a actores no estatales en espacios participativos para solucionar esta problemática. Esto es así porque la inseguridad es uno de los problemas públicos que mayor preocupación generan en la sociedad por el impacto —directo o indirecto— en la calidad de vida; de ahí que la ciudadanía esté cada vez más interesada en participar para resolverlo. La autora concluye que al ser la inseguridad el problema que más abruma a la comunidad es también el tema que logra generar mayor organización y a su vez mayor incidencia en el gobierno, pero de igual forma presenta dilemas y dificultades a la hora de incorporar la voz ciudadana.

En el capítulo “Gobernanza territorial en Ixhuatlán del Café. Una experiencia desde Vinculación y Desarrollo Agroecológico en Café, A.C.”, Rosa María Larroa, Laura Rodas y Tihui Campos enfatizan el papel que las estructuras relacionales entre los diferentes actores del territorio tienen en la construcción de un camino hacia una gobernanza

za territorial que impulse la toma de decisiones colectivas, haciendo especial énfasis en los mecanismos de negociación para los acuerdos y desacuerdos que se desprenden de estos procesos de gobernanza. Con esta visión, el capítulo explora, documenta y analiza la organización VIDA, A. C. mediante los saberes, las opiniones, las percepciones y los testimonios de actores clave. Revisa los orígenes, las motivaciones y las ideologías que dieron paso a la construcción de esta organización, así como el liderazgo instaurado, las redes, las alianzas y los acuerdos construidos, tanto al interior como al exterior de la organización, e incluso la incidencia que ha tenido en la construcción de políticas públicas locales.

De estas reflexiones se desprenden las aspiraciones de la asociación para ser no sólo una organización campesina cafetalera, sino sentar las bases de un movimiento social agroecológico y de bienestar común. Para esto se vuelve imperante la construcción de un modelo de gobernanza territorial basado en procesos democráticos y participativos que rescaten la identidad colectiva, el involucramiento comunitario, la enseñanza en redes y los aprendizajes entretejidos para la conformación de una visión común de largo plazo que tienda al desarrollo territorial.

### *Las pausas en el camino y los retos para seguir avanzando*

En la segunda parte presentamos los capítulos que enfatizan las pausas y los retos que surgen al transitar el camino de la gobernanza. La intención es mostrar, mediante experiencias locales, los dilemas y las problemáticas enfrentadas para modificar las lógicas de relación pautadas por la competencia del mercado, o por las inercias autoritarias y excluyentes de los gobiernos.

Laura Elena Martínez, Daniel de Jesús y Maira Jacinto profundizan en el papel que tienen las protecciones institucionales, como instrumentos de política pública, para el reconocimiento institucional de la producción de alimentos con anclaje territorial, la inserción de estos bienes en los mercados alimentarios especializados y la valori-

zación socioeconómica, tradicional, cultural y gastronómica. Estas protecciones institucionales se materializan a través de la patrimonialización alimentaria. En este sentido, el capítulo estudia el proceso de gobernanza territorial y los elementos que impulsan y, en ocasiones, restringen el desarrollo de declaratorias como patrimonio de algunos alimentos, como la “alegría” —dulce típico tradicional elaborado con semilla de amaranto, miel y otras nueces— de Santiago Tulyehualco, declarada patrimonio cultural intangible de la Ciudad de México en 2016.

En este capítulo se puntualizan los elementos que han abierto un *impasse* en la gobernanza, así como los retos que se enfrentan en el proceso de dinamizar este tipo de protecciones institucionales. Las autoras y el autor concluyen que la declaratoria de la “alegría” como patrimonio si bien constituye un paso adelante en el reconocimiento institucional de los bienes alimentarios, requiere de una gobernanza activa basada en el capital social y la confianza, de un liderazgo local que promueva la colaboración genuina y transparente entre los actores y del fortalecimiento de marcos institucionales y normativos eficientes e inclusivos que favorezcan el aprovechamiento sustentable de las declaratorias institucionales de esta índole y generen derramas positivas en el territorio reconocido.

En su capítulo, Gerardo Torres Salcido realiza un profundo ejercicio de reflexión en torno a la gobernanza territorial a través del análisis de cinco Sistemas Agroalimentarios Localizados cuyos productos, con arraigo territorial, los definen (zarzamora en Los Reyes de Salgado, Michoacán; hortalizas en Nativitas, Tlaxcala; nopal en Tlalnepantla, Morelos; café en Ixhuatlán del Café, Veracruz, y los mercados alternativos en la Ciudad de México). Este análisis se lleva a cabo desde la reflexión sobre las características socioculturales de los territorios donde se insertan estos Sistemas Agroalimentarios Localizados, las formas de comercialización instauradas y las articulaciones y los conflictos que se dan entre los actores socioterritoriales, con la finalidad de contribuir al conocimiento de las condiciones en que se pre-

sentan diferentes formas de gobernanza en estos sistemas y los retos a los que se enfrentan.

En el capítulo se analizan los factores históricos y contextuales del surgimiento de la gobernanza y la transición de este concepto a la gobernanza territorial, una reflexión de gran importancia para entender el surgimiento, la transición y la evolución del concepto. El autor coloca a la gobernanza como un sistema complejo multidimensional e interactivo cuya forma instituida se define por los vínculos de confianza construidos entre los actores, sus relaciones de proximidad, las actividades que desarrollan en defensa de sus alimentos con identidad y las relaciones con el mercado. Rescata, asimismo, la importancia de seguir avanzando en la construcción de un modelo de gobernanza territorial a través de mecanismos que fortalezcan la cooperación y la inclusión de los actores del territorio.

### *Obstáculos en el camino: algunas propuestas para superarlos*

En la tercera parte nos interesa mostrar los obstáculos que se pueden encontrar en la ruta hacia la transformación de la relación gobierno-ciudadanía y las posibles propuestas para superarlos. Clientelismo, corrupción y opacidad, además de falta de interés o capacidad de la ciudadanía para exigir participación e incidencia en el quehacer gubernamental, son algunos de los más frecuentes, mientras que la construcción de agentes o sujetos de gobernanza se presenta como una propuesta para superarlos.

De manera particular, en “Constitución de agentes de gobernanza en contextos locales adversos”, Laura Beatriz Montes de Oca, Diana Delgadillo y Sylvia Hernández plantean que la desigualdad socioeconómica y la exclusión política representan una gran dificultad para llevar a cabo ejercicios de gobernanza. Mediante el estudio de caso de una organización civil que busca impulsar el desarrollo comunitario en poblaciones rurales marginadas —impulsando proyectos y acciones basadas en la gobernanza—, las autoras narran una experiencia organizativa comunitaria. Señalan los logros y avances en el camino,

pero enfatizan los obstáculos provocados por una política local donde, además de la marginación socioeconómica, se reproducen relaciones clientelares, se toman decisiones sin la participación ciudadana y se usan de manera discrecional los recursos públicos.

Para afrontar estos obstáculos, las autoras afirman que es necesario construir capacidades y favorecer voluntades entre gobernantes y ciudadanos. Para que la gobernanza funcione, las autoridades gubernamentales deben estar dispuestas a ceder algo de control en la toma de decisiones y la gestión pública, además de comprender la importancia que tiene la participación ciudadana en los procesos públicos, y la ciudadanía debe estar dispuesta a intervenir y tener la capacidad de involucrarse en los asuntos públicos. Esto implica la constitución de agentes de gobernanza. El quehacer de organizaciones sociales que faciliten los procesos y las acciones para constituirlos es una alternativa para salvar los obstáculos del camino.

En el capítulo titulado “La constelación de mecanismos de participación ciudadana institucionalizada en México. ¿De la gobernanza a la gobernanza participativa?”, Carlos Chávez aborda el estudio de un conglomerado de mecanismos de participación ciudadana institucionalizada formados en la administración pública federal de nuestro país en los últimos treinta años. Estos mecanismos —o espacios de intermediación— se analizan con el lente de la gobernanza participativa, que aborda espacios, arreglos o estructuras en donde la interacción entre actores gubernamentales y no gubernamentales es parte de su esencia y en donde se espera que la participación sea efectiva y relevante en el tratamiento de los asuntos públicos. Lo que se presenta en este capítulo es una instantánea sobre los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada a nivel federal en México, basada en una revisión documental de fuentes oficiales y académicas y entrevistas a expertos nacionales y servidores públicos que han seguido de cerca la ampliación y profundización de estos espacios.

Como advierte el autor, estos mecanismos presentan diferentes estructuras, dimensiones y alcances, lo que puede ser un obstáculo para consolidarse como espacios efectivos de gobernanza. Sobre esta

base, pone especial atención en algunas conclusiones a las que se ha llegado en cuanto a los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada y la forma en que deberían funcionar, tanto de manera unitaria como en conglomerado. Ofrece, además, un panorama de estos mecanismos en la actual administración federal, lo que parece representar un retroceso respecto al avance alcanzado. Para hacer frente a esta situación, el autor afirma que con estos mecanismos se puede avanzar en la profundización de una cultura participativa que ayude a la construcción, el empoderamiento y el fortalecimiento de sujetos de gobernanza.

*Gobernanza en sentido contrario... pero, el camino no termina ahí*

En la cuarta y última parte presentamos los capítulos que resaltan no sólo los avances y los obstáculos, sino también los retrocesos que existen en el camino de la gobernanza. El trayecto puede estar marcado por el conflicto y la confrontación, aunque también por la negociación y el acuerdo. Si bien los autores nos relatan algunos avances en las políticas públicas y los instrumentos legislativos, también hacen énfasis en el riesgo de retroceder.

En “Los derechos humanos de las personas en situación de calle en la Constitución Política de la Ciudad de México. ¿Oxímoron jurídico o instrumento de gobernanza moderna?”, Alí Ruiz y Gabriel Rojas plantean que la gobernanza también puede retroceder. En su análisis resaltan el papel que tienen el conflicto y la confrontación en el camino de la gobernanza. Nos dicen que a pesar “del casi permanente clima de tensión, la colaboración existe y ha dado lugar a políticas públicas y programas de intervención formulados e implementados de manera conjunta entre organizaciones de la sociedad civil y las instituciones gubernamentales”. Por esta razón, destacan “que el conflicto también es tierra fértil para la gobernanza”.

Mediante un estudio de caso, los autores analizan el quehacer de una organización civil creada para atender a la población en situación de calle. El capítulo muestra la cambiante relación gobierno-sociedad

civil, por lo que refiere un camino con cumbres y abismos para construir una gobernanza moderna. Los autores concluyen que ante una incipiente gobernanza y la negativa del Estado a ceder en su control legislativo o ejecutivo, para imponer decisiones autoritarias (y arbitrarias), existe el riesgo de que se destruyan los avances logrados.

En “Gobernanza de los sistemas de ciencia, tecnología e innovación”, José Luis Solleiro analiza la implementación de estas políticas públicas en Panamá y República Dominicana y extrae algunas lecciones para mejorar la estructura de gobernanza en el caso mexicano. El análisis de la gobernanza en los sistemas de ciencia, tecnología e innovación en estos países muestra que sus modelos no son eficientes. Tanto la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Senacyt) de Panamá como el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (Mescyt) de República Dominicana son organismos de gobierno jerárquicos y centralizados que tienen como principal responsabilidad la elaboración y ejecución de planes y programas en la materia, lo que ha provocado que otros actores asuman un papel dependiente de la entidad centralizadora o que queden excluidos.

Esto es de particular importancia para el caso mexicano, pues si bien cuenta con un sistema de ciencia, tecnología e innovación construido sobre la base de una amplia participación de las comunidades científica, académica y tecnológica en la determinación de las políticas, en los dos últimos años ha habido un retroceso en el camino avanzado. El autor concluye que con la desaparición de varios fideicomisos de apoyo a la investigación, o el impulso de una nueva Ley General de Ciencia, Tecnología e Innovación sin el respaldo de la comunidad científica, México retrocede al construir una política centralista en esta materia al estilo de sus homólogos Senacyt y Mescyt.

\* \* \*

En suma, los capítulos que componen este libro dan cuenta de una realidad que está en constante cambio y en donde el quehacer de las

ciencias sociales consiste en enfrentar una realidad compleja, repleta de desafíos, con renovados instrumentos teóricos y analíticos.

En este orden de ideas, el concepto mismo de gobernanza es un proceso que está en constante cambio y transita caminos que no tienen una dirección única. Desde una mirada multidisciplinaria, los capítulos abordan casos específicos en los que la gobernanza se manifiesta como un proceso abierto.

Ante los retos locales y globales que la sociedad moderna atraviesa, es indudable la necesidad de repensar constructos como la gobernanza desde diferentes disciplinas, visiones, abordajes y territorios. Se hace evidente la necesidad de rescatar reflexiones desde los actores, la sociedad civil, las políticas públicas y sus instrumentos, e incluso desde la teoría misma. Con todo esto en mente, este libro intenta reflexionar en torno a la gobernanza y su carácter cambiante y adaptable, siempre sujeto a una discusión inacabada.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Valenzuela, Luis Fernando (2010). *Gobernanza. El nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Bagnasco, Arnaldo, y Patrick Le Galès (2000). "Introduction to european cities: local societies and collective actors". En *Cities in Contemporary Europe*, editado por Arnaldo Bagnasco y Patrick Le Galès. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bevir, Mark (ed.) (2011). *The Sage Handbook of Governance*. Londres: Sage Publications.
- Bourdieu, Pierre (2007). *El sentido práctico*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Kooiman, Jan (1993). *Modern Governance: New Government - Society Interactions*. Londres: Sage Publications.
- Mayntz, Renate (2000). "Nuevos desafíos de la teoría del Governance". En *Instituciones y desarrollo*. Barcelona: IGG.
- Porras, Francisco (2007). "Teorías de la gobernanza y estudios regionales". *Secuencia* (69): 161-185.
- Sanz Cañada, Javier, y Ana Moragues Faus (2016). "Gobernanza territorial y redes de difusión de innovaciones y conocimientos en las denominaciones de origen de aceite de oliva andaluzas". Ponencia presentada en XII Congreso Español de Sociología. Gijón, España, 30 de junio, 1 y 2 de julio de 2016.



**AVANCES HACIA LA RUTA  
DE LA GOBERNANZA**



# Gobernanza participativa en la seguridad ciudadana en México: una aproximación desde las organizaciones de la sociedad civil

*Lucía Carmina Jasso López*

## INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente capítulo es analizar el papel de las organizaciones de la sociedad civil (osc) en los mecanismos participativos de las políticas públicas de seguridad ciudadana en México. El análisis se realiza a la luz de los conceptos y las categorías de la *gobernanza participativa* y con la premisa del “resurgimiento de la sociedad civil, la formación y extensión del ‘tercer sector’ con sus redes sociales de cooperación, mutualidad y solidaridad” (Aguilar, 2010: 20), que ha sido fundamental en las políticas públicas de seguridad ciudadana.

Para abordar el tema, el texto se divide en tres partes. En la primera se discute sobre la gobernanza participativa, en general, y las políticas públicas de seguridad ciudadana, en particular. Se abordan los conceptos centrales y se estudia la relación entre ambas, focalizando la atención en la naturaleza de las políticas de seguridad ciudadana y las posibles limitaciones que podrían emerger en la gobernanza participativa.

Posteriormente se estudia la conformación de las organizaciones de la sociedad civil que realizan actividades enfocadas a la seguridad ciudadana en México. A partir de la base de datos del Registro Fede-

ral de las Organizaciones de la Sociedad Civil (RFOSC),<sup>1</sup> se elabora un análisis longitudinal para observar el comportamiento del asociacionismo en torno a este tema, particularmente a partir de la ola asociacionista de 1985. Asimismo, se estudian aspectos como la ubicación geográfica, la duración en el tiempo, las redes en que participan y las actividades que realizan, entre otras cosas que permiten dimensionar el tamaño y la forma de estas organizaciones en México.

De manera central, se analiza la gobernanza participativa en México desde la óptica de las organizaciones de la sociedad civil. Se mapean los principales mecanismos participativos y los espacios de interlocución en los que han confluído el gobierno y estas organizaciones, así como las temáticas y los actores principales, entre otros aspectos que permiten comprender las formas de gobernanza participativa en la seguridad ciudadana en México a partir del año 2000, cuando se gestan importantes cambios políticos, como la alternancia y el gobierno dividido.

## **GOBERNANZA PARTICIPATIVA Y SEGURIDAD CIUDADANA**

Existen distintas definiciones de gobernanza, pero en esta investigación se comprende con fines analíticos como “el conjunto de las actividades que se llevan a cabo a fin de dirigir a la sociedad, que implica la acción del gobierno, pero no se reduce sólo a ella, sino que incluye además la acción de actores económicos y sociales” (Aguilar, 2010: 28). Se trata de una forma de gobernar en la que las decisiones y la implementación de las políticas públicas no competen única y exclusivamente a los gobiernos, sino que también incluye —por convic-

<sup>1</sup> Esta base de datos concentra la información de las organizaciones de la sociedad civil que se han registrado en el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) y cuentan con la Clave Única de Inscripción (Cluni), en el marco de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC). Para este análisis se estudia a las organizaciones de la sociedad civil que “promueven el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana” (*Diario Oficial de la Federación*, 2004).

ción, por interés, por presión, entre otras razones— la participación y acción de distintos actores.

Desde este enfoque, la gobernanza “es impulsada por las diferencias entre los actores políticos y sociales, a pesar de tales asimetrías, es posible la construcción de una agenda en la que los intereses comunes se concentren y se resuelvan para beneficio común” (García, Carreón y Hernández, 2017: 3). Naturalmente, no siempre se alcanzan consensos, pero es probable que a partir de las diferencias y asimetrías se conformen nuevas agendas públicas y espacios de interlocución que con el tiempo adquieran fuerza e incidan en la toma de decisiones.

Esta forma de gobernar ha cobrado importancia porque representa “una estrategia para unir el Estado contemporáneo con la sociedad contemporánea” (Pierre y Peters, 2000: 38). Particularmente porque la gobernanza se considera una estrategia política atractiva por su “naturaleza participativa” (Pierre y Peters, 2000: 40) que involucra a actores públicos y privados para hacer posible la deliberación pública, que además de incluir más perspectivas que las propiamente gubernamentales permite legitimar las políticas públicas.

Esta “naturaleza participativa” de la gobernanza se ha transformado y ha permitido institucionalizar mecanismos en donde confluyen diferentes actores sociales, por lo que la existencia de la gobernanza participativa, en sentido amplio, atañe a una característica propia de la gobernanza. Pero la gobernanza participativa va mucho más allá de esta “naturaleza participativa”; como afirma Jessop (2002: 55, citado en Heinelt, 2010), es un medio fundamental para definir los objetivos y los objetos de la gobernanza, así como para facilitar la realización conjunta de estos objetivos al reforzar la motivación y movilizar las capacidades de autorreflexión, autorregulación y autocorrección.

En este sentido, hay definiciones más acotadas de la gobernanza participativa que contribuyen al sentido del análisis planteado en este texto, como la de Martínez (2014: 56), que “hace énfasis en interacciones dadas exclusivamente entre el gobierno y la sociedad civil”. En esta definición coinciden Lindgren y Persson (2018), quienes afirman que la gobernanza participativa se refiere a la cooperación entre ac-

tores estatales y miembros de la sociedad civil en la formulación y en ocasiones la implementación de políticas públicas.

En esta forma de gobernanza la participación ciudadana es más constante e incide, a través de la sociedad civil, en el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas, de tal forma que incluso “se cree puede cambiar las relaciones entre el Estado y la sociedad, producir políticas públicas más eficientes y revalorizar al ciudadano como sujeto central de la política” (Martínez, 2014: 51-52).

En cuanto a la participación de la ciudadanía en las políticas públicas, Philippe Schmitter (2002: 56, citado en Lindgren y Persson 2018) ha sugerido que la gobernanza participativa implica la “presencia regular y garantizada en la toma de decisiones vinculantes de los representantes de aquellos colectivos que se verán afectados por la política adoptada”. En el caso de las políticas de seguridad y justicia, existen diversos colectivos que han sido afectados directa e indirectamente por la violencia y la inseguridad y se organizan tanto para presionar a los gobiernos como para colaborar y obtener justicia.

Al respecto, en la literatura hay evidencia de la relevancia de esta interacción social, como en el caso de la corrupción, donde “la idea de involucrar a la sociedad civil en la lucha contra la corrupción hace parte de una lógica de acción pública” (Cano Blandón, 2008: 149). Otro ejemplo son las investigaciones académicas que documentan el trabajo de los colectivos dedicados a la búsqueda de personas desaparecidas o a la atención de los feminicidios, entre otras víctimas que se organizan de manera permanente.

En materia de seguridad ciudadana, la gobernanza se ha situado como un aspecto central y son cada vez más los gobiernos abiertos a “formas no verticales de desarrollo de las políticas públicas de seguridad y han cedido espacios a actores no tradicionales en el ámbito estatal para atacar el problema” (De Garay, 2015: 309). Así, al diseño y la evaluación de las políticas públicas se suman distintos actores, como los empresarios, que tienen intereses propios respecto a su patrimonio; los académicos, que contribuyen con sus diagnósticos y análisis sobre el fenómeno de la inseguridad, y las organizaciones

de la sociedad civil, que directamente atienden el problema público de la inseguridad desde distintas vertientes.

Las formas de participación y la conformación de los espacios de interlocución son variadas. En algunos casos, los gobiernos convocan directamente a estos actores, pero probablemente la mayoría de los participantes son quienes logran sumarse a través de la presión que ejercen sobre el gobierno y la necesidad de incidir en las políticas públicas.

La inseguridad es uno de los problemas públicos con mayor efecto en la sociedad, porque de manera permanente vulnera su calidad de vida.<sup>2</sup> Así, quienes han sido víctimas de la inseguridad conforman espacios para exigir al gobierno la reparación del daño y el acceso a la justicia, así como para evitar ser víctimas del delito, y una gran parte de la sociedad se solidariza con estas formas de organización. Este tipo de asociaciones ha logrado impactar a nivel nacional y en algunos casos a nivel internacional.

Pero también hay formas de organización a nivel local, como las que se generan en las colonias para resolver los problemas comunitarios. En este nivel, Sergio Zermeño encontró que “el asunto de la seguridad es el factor que, aunque sea precariamente, mantiene con vida y funcionando a una buena parte de los comités y es el lazo que los vincula más estrechamente con las autoridades” (Zermeño, 2004: 162). Es decir, al ser el problema que más abruma a la comunidad, es también el tema que logra generar mayor organización y más incidencia en el gobierno.

Si bien el concepto de seguridad ciudadana lleva implícita la participación de diferentes actores, la gobernanza participativa en este

<sup>2</sup> En la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2019 (Envipe, 2019) se refiere que “a nivel nacional se estiman 24.7 millones de víctimas de 18 años y más, lo cual representa una tasa de 28 269 víctimas por cada cien mil habitantes durante 2018”. En ese año, “el costo total a consecuencia de la inseguridad y el delito representó un monto de 286.3 mil millones de pesos, es decir, 1.54% del PIB. Lo cual equivale a un promedio de 6 486 pesos por persona afectada por la inseguridad y el delito” (Inegi, 2019).

ámbito es compleja, debido a que la naturaleza de las funciones de seguridad —nacional, pública y hasta ciudadana— ha implicado el "carácter" secreto, la opacidad y la jerarquización de las decisiones, entre otros aspectos que se contraponen a la noción de gobernanza.

Así, las instituciones de seguridad ciudadana, como la policía, tienen "su lógica y es difícil alejarlas de la idea según la cual los ciudadanos deben ser considerados como parte del equipo a su cargo" (Zermeño, 2004: 162). Las estructuras de mando al interior de las organizaciones policiales y la posición de autoridad sobre el ciudadano limitan algunas posibilidades de gobernanza participativa. Ante estas limitaciones y contraposiciones, la gobernanza participativa de la seguridad ciudadana podría consistir en "identificar y caracterizar los mecanismos de dirección de la problemática de la seguridad existentes" (Vega y Comini, 2017: 411), no sólo desde la óptica gubernamental, sino también desde la perspectiva de otros actores. Se comprende que "la relación entre el gobierno y la ciudadanía es muy importante para la configuración de la seguridad" (Pascual, 2011: 38) y que las decisiones en materia de seguridad no pueden ser resultado únicamente de liderazgos gubernamentales o sociales.

Esta reconfiguración de la seguridad ciudadana a través de la gobernanza participativa ha hecho posible disminuir la discrecionalidad y la opacidad, entre otros aspectos que minaban la posibilidad de contar con políticas de seguridad enfocadas en la ciudadanía. Por ejemplo, las evaluaciones y auditorías sociales a los programas de seguridad, el seguimiento al ejercicio del presupuesto público o la supervisión de los operativos policiales, entre otras alternativas que se han ido consolidando con el tiempo, la mayor parte impulsadas desde las organizaciones de la sociedad civil.

Como se observa, uno de los actores que se insertan en la gobernanza participativa de la seguridad ciudadana son las organizaciones de la sociedad civil, que se conforman como el "tercer sector" con sus respectivas redes sociales y políticas (Aguilar, 2010) que les permiten organizarse para atender diversos problemas sociales.

## METODOLOGÍA

Para realizar esta investigación se utilizó un diseño metodológico mixto, con un análisis cualitativo y uno cuantitativo. Ambos enfoques son complementarios. El análisis cuantitativo nos permite conocer la configuración de las organizaciones de la sociedad civil, mientras que el análisis cualitativo nos da la oportunidad de profundizar en sus dinámicas, y en particular en los niveles de participación social y en los mecanismos de gobernanza participativa en los que confluyen.

Como primera aproximación, para conocer cuántas y cómo están estructuradas las organizaciones de la sociedad civil que participan en la seguridad ciudadana en México, se analiza el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil hasta marzo del 2020. Con apoyo del *software* Statistical Package for the Social Sciences, se hace un análisis estadístico descriptivo y bivariado para estudiar las distintas variables disponibles en este registro, como el año de constitución, la entidad y el municipio donde operan, y las distintas actividades que realizan, entre otras.

Desde el enfoque cualitativo se lleva a cabo una investigación documental. Se estudian los documentos oficiales que han publicitado el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil sobre los diferentes mecanismos participativos y los espacios de interlocución en torno a las políticas públicas de seguridad ciudadana. Y para profundizar y conocer de primera mano las percepciones de representantes de las organizaciones de la sociedad civil se recuperan discursos y declaraciones de los comunicados y de la prensa escrita.

Esta segunda parte del análisis se realiza a través de la gobernanza participativa y de los cuatro niveles de participación social propuestos por Cano Blandón (2008), en los que se implementan distintos mecanismos participativos: información, consulta, cooperación, o co-gestión, y decisión.

## **LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA SEGURIDAD CIUDADANA EN MÉXICO**

En México hay poco más de 42 mil organizaciones de la sociedad civil inscritas en el RFOSC del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol, 2020), 3 849 de las cuales realizan: “Acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana”,<sup>3</sup> conforme al artículo 5° de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (*Diario Oficial de la Federación*, 2004). Estas organizaciones representan 8.1% del total de las registradas en México.

Hay organizaciones con una larga trayectoria, con décadas de experiencia y trabajo en estos temas. En el registro existe evidencia de 28 organizaciones de la sociedad civil que desarrollan actividades relacionadas con la seguridad ciudadana constituidas antes de 1990, pero es probable que no todas estén activas. En las bases de datos que se publicaban anteriormente se especificaba si estaban activas o no. En 2018 se encontró que de las 2 710 organizaciones de la sociedad civil que hasta entonces habían sido creadas, 520 (19.2%) estaban inactivas (Jasso, 2018).

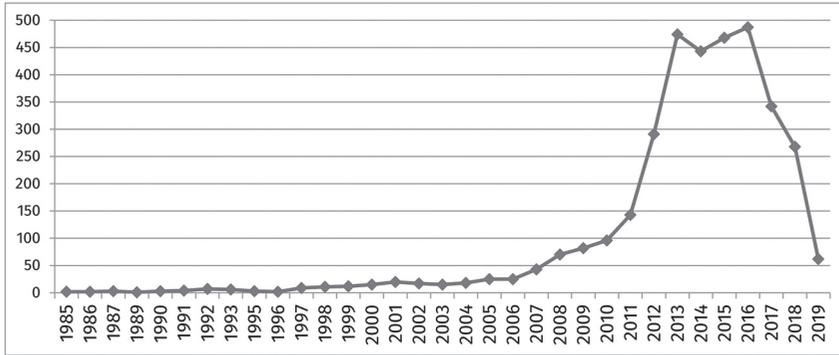
El RFOSC es una base de datos que contabiliza las organizaciones que se constituyen cada año. En este sentido, el periodo más importante para las organizaciones con este perfil es del 2006 al 2016, cuando se registró un crecimiento relevante: sólo en 2016 se crearon 487 organizaciones de la sociedad civil (gráfica 1).

Mientras que en el año 2006 había 220 organizaciones, para el año 2016 sumaban 2 817. Posteriormente hubo un descenso y en el periodo 2017-2019 únicamente se registraron 672 organizaciones, que si bien son muchas —comparadas con periodos anteriores— es claro que la tendencia al crecimiento se redujo a partir de ese año.

<sup>3</sup> Esto de acuerdo con el Directorio de Organizaciones de la Sociedad Civil inscritas en el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil al 31 de marzo de 2020 (última versión disponible al redactar este texto).

Gráfica 1

Año de constitución de las organizaciones de la sociedad civil con actividades que “promueven el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana”



Fuente: Elaboración propia con información del RFOSC, 2020.

Es probable que esta reducción se deba a que disminuyeron los incentivos para que las organizaciones de la sociedad civil formaran parte de este registro. Particularmente, porque la política pública de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil se reorientó y el Programa de Coinversión Social del gobierno federal, que convocaba a las organizaciones de la sociedad civil a participar y presentar proyectos que podrían ser financiados con recursos públicos, ya no destinó fondos para estos efectos (Jasso, 2020).

En cuanto a la figura jurídica, la mayoría de las organizaciones se constituyeron como asociación civil (97.4%) y apenas unas cuantas como institución de asistencia privada (1.1%) o como sociedad civil (1%).

¿En dónde se han constituido territorialmente? La mayor parte de estas organizaciones está en la Ciudad de México (23.6%), seguida del Estado de México (9.3%) y Jalisco (5.6%). Para el 2020, en estas tres entidades se concentraban 1 344, lo que significa que una de cada tres organizaciones se encuentra en estos estados. En contraparte, Tlaxcala, Nayarit, Yucatán, Colima y Campeche son las entidades con menor número y en conjunto suman 101 organizaciones de la sociedad civil.

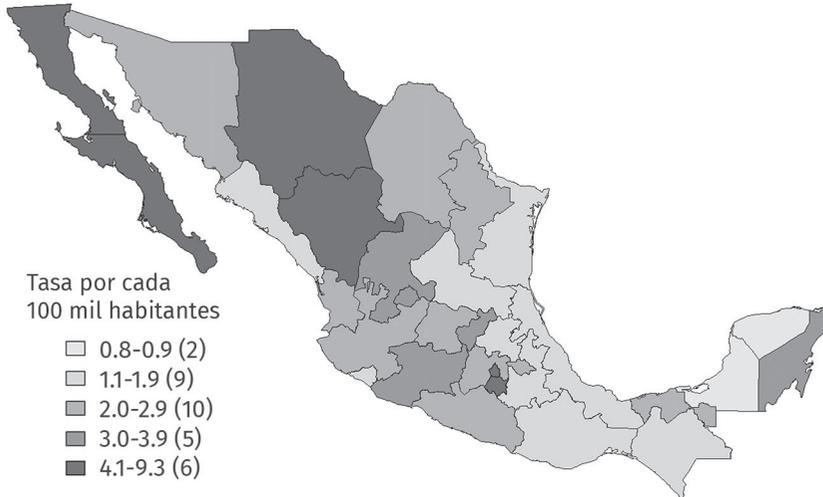
Sin embargo, es preciso señalar que estas organizaciones se concentran en 450 municipios. Sobresalen las alcaldías Cuauhtémoc y Benito Juárez de la Ciudad de México, que alojan a 8.9%, con 156 y 155, respectivamente, y les siguen Morelia, Michoacán, con 93 (2.7%); Tijuana, Baja California, con 91 (2.6%), y Coyoacán, también en la Ciudad de México, con 90 (2.6%). Pero 156 municipios sólo cuentan con dos organizaciones y 208 únicamente con una organización, mientras que en poco más de dos mil municipios no hay una sola organización de la sociedad civil. Esto muestra que en México existe una centralización territorial de las organizaciones de la sociedad civil, lo que probablemente se refleja en los niveles de participación social y en las capacidades para incidir en los mecanismos de gobernanza participativa.

Respecto a la población, se observa que a nivel nacional hay 2.9 organizaciones de la sociedad civil por cada cien mil habitantes que realizan acciones que promueven el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana. En la Ciudad de México se registra la tasa más alta, con 9.3 por cada cien mil habitantes, lo que muestra que además de tener la mayor cantidad de organizaciones en números absolutos también registra la mayor densidad de asociacionismo en materia de seguridad ciudadana, lo que eventualmente podría incidir en la gobernanza participativa en esta ciudad.

A la Ciudad de México le siguen Morelos y Durango, con 7.5 y 7.1 organizaciones, respectivamente, por cada cien mil habitantes. Y en contraparte se observa que en 13 entidades la tasa es de dos organizaciones de la sociedad civil por cada cien mil habitantes; es decir, una de cada tres demarcaciones, entre éstas el Estado de México, Nuevo León, Sinaloa y Tamaulipas, que durante largos periodos han destacado por sus altos niveles de violencia e inseguridad.

Espacialmente se observa que la mayor densidad de organizaciones (con más de tres organizaciones de la sociedad civil por cada cien mil habitantes) se concentra en algunas regiones: al centro, con el Estado de México y Ciudad de México; al noroeste, con Baja California y Baja California Sur; al norte, con Chihuahua, Durango, Aguas-

**Mapa 1**  
**Organizaciones de la sociedad civil que realizan acciones para promover el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana por cada cien mil habitantes**



Fuente: Elaboración propia con información del RFOSC (2020) y el Inegi (2015).

calientes y Zacatecas; al occidente y centro norte, con Michoacán y Querétaro (mapa 1).

Respecto a la participación con el gobierno, a partir de los datos sistematizados en el buscador de organizaciones de la sociedad civil del Indesol<sup>4</sup> es posible saber que la mayoría participa en alguna red con el gobierno o ha obtenido recursos gubernamentales cuando menos en una ocasión.

En paralelo, hay evidencia de que las organizaciones de la sociedad civil que promueven el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana fueron convocadas a participar en proyectos con financiamiento gubernamental. En 2012, desde el Indesol se convocó a las organizaciones de la sociedad civil y a los centros de investigación a presentar proyectos en tres áreas: Promoción de Es-

<sup>4</sup> Véase <<http://www.sii.gob.mx/portal/>>.

trategias de Intervención para la Prevención Social de la Violencia y Participación Ciudadana con Alto Impacto, Fortalecimiento de Estrategias de Intervención para la Prevención Social de la Violencia y Participación Ciudadana y Estrategia de Fortalecimiento a Organizaciones de la Sociedad Civil como Emprendimientos Sociales, con apoyos máximos de hasta 3.5 millones de pesos (*Diario Oficial de la Federación*, 2012).

En cuanto a la generación y participación en redes políticas y sociales, ésta es una de las principales características de las organizaciones de la sociedad civil, lo que les permite tener incidencia social y política. En el buscador de estas organizaciones hay evidencia de que colaboran y participan con otras organizaciones y con instituciones académicas y gubernamentales, y en un análisis realizado en 2015 se encontró que 66 organizaciones del centro del país que habían recibido financiamiento del Indesol declararon participar en redes en las que confluían más de doscientas instituciones (González y Jasso, 2015); es decir, existen amplias posibilidades de vinculación.

Internamente, las organizaciones de la sociedad civil que realizan acciones que promueven el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana han declarado que también realizan otro tipo de acciones. El 50.4% sostiene que lleva a cabo actividades relacionadas con la promoción y el fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico, 41.9% que está enfocada a la asistencia social y 35.8% que promueve la cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural, así como en otras tareas.

Esta diversificación podría asociarse a la necesidad de las organizaciones de cubrir el mayor rango posible de actividades para la obtención de recursos, pero también representa una multiplicidad de posibles relaciones para realizar proyectos y participar en la toma de decisiones relacionadas con la seguridad ciudadana en distintas instancias públicas, no sólo de tipo policial-securitario, sino también desde los ámbitos cultural y educativo, entre otros.

Así, la sociedad civil “ha creado además activas redes de alcance e influencia internacional” (Aguilar, 2010: 20). Esto es un efecto de

la globalización, en donde las organizaciones de la sociedad civil han logrado ir más allá de las fronteras territoriales y han podido producir “nuevas relaciones transnacionales” (Mayntz, 1998: 94).

En México, algunas organizaciones de la sociedad civil que trabajan temas de seguridad ciudadana se han relacionado transnacionalmente para generar sinergias que les permiten atender problemas a nivel regional —sobre todo en violencias y delitos que trascienden las fronteras, como la trata de personas, los crímenes cibernéticos, entre otros tantos—, para replicar “buenas prácticas” o compartir conocimientos, pero también para obtener apoyo económico y moral de estos organismos internacionales. Entre las financiadoras están el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Europea, la Iniciativa Mérida, la American Chamber, la Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, Google, la Prosperity Fund de Reino Unido, entre otras tantas que se publicitan como parte de la transparencia de las organizaciones de la sociedad civil.

Desde la óptica de Rhodes (1996: 106), la gobernanza también se concibe como “redes autoorganizadas”, que particularmente a nivel local implican “conjuntos complejos de organizaciones provenientes de los sectores público y privado”. En esto coincide Caruso (2004), quien sostiene que el “intercambio y coordinación de redes estatales y privadas” son requisitos que generan las condiciones necesarias para la participación de la sociedad civil.

En el caso de México, varias organizaciones de la sociedad civil tienen colaboración con el sector privado y en algunos casos reciben donaciones directamente de empresas, pero también hay otras que se conforman como una extensión de las propias empresas para implementar programas sociales.

En materia de seguridad ciudadana, particularmente, destaca la conformación de los observatorios de seguridad, que en su mayoría están registrados como organizaciones de la sociedad civil en el RFOSC, pero reciben apoyo económico y moral de organizaciones

empresariales. En la Red Nacional de Observatorios,<sup>5</sup> hasta mayo de 2019 se contabilizaban treinta observatorios con presencia en 19 estados, con la participación de organizaciones empresariales, como la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), la Cámara Nacional de Comercio (Canaco), la Cámara de la Industria de Transformación (Caintra), entre otras.

Con el tiempo, estas “redes autoorganizadas” y sus formas de colaboración han ido cambiando y serían propias de un análisis específico, pero sólo por mencionar un ejemplo me parece imprescindible destacar al Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A. C. (ICESI), que con la participación de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Tecnológico de Monterrey, la Fundación Este País, el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y la Coparmex elaboró en seis ocasiones la Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI), que fue la primera encuesta de victimización que se llevó a cabo en México de manera rigurosa y sistemática, antes de que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) la retomara.

## **MECANISMOS PARTICIPATIVOS DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA SEGURIDAD CIUDADANA**

En la gobernanza de la seguridad ciudadana existen diferentes mecanismos participativos que “hacen referencia en el sentido estructural a un instrumento mediante el cual la administración pública facilita a la ciudadanía incidir en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas” (Martínez, 2017: 3), a la vez que hay diversos subtipos y especificidades.

<sup>5</sup> El Observatorio Nacional Ciudadano tiene como mandato “promover el monitoreo de la incidencia delictiva a nivel local”. Para lograrlo ha articulado “una Red Nacional de Observatorios, que utilice una metodología en común para realizar el proceso de monitoreo y diagnóstico de las políticas e información en materia de seguridad”. Véase Red Nacional de Observatorios en <<https://onc.org.mx/observatorios>>.

En cuanto a las organizaciones de la sociedad civil y su relación con el gobierno, hay una gran diversidad de mecanismos participativos porque “personifican además una forma distinta para entender la acción pública, la cual no sólo es propia del gobierno, sino que se nutre con la participación e incidencia de la acción colectiva organizada” (Martínez, 2017: 2). Sin embargo, con fines analíticos partimos de que hay cuatro niveles de participación social en los que se implementan distintos mecanismos participativos: información, consulta, cooperación, o cogestión, y decisión (Cano Blandón, 2008), y a partir de sus definiciones analizamos la gobernanza participativa de la seguridad ciudadana en México. Asimismo, partimos de la premisa de que “los mecanismos participativos son algunas alternativas en donde las OSC concurren” (Martínez, 2017: 2) para hacer frente a los problemas públicos y los desafíos colectivos, aunque no necesariamente son los únicos mecanismos de incidencia y participación en las políticas públicas.

En las siguientes páginas se abordarán los cuatro mecanismos enlistados para el caso mexicano y únicamente con fines ilustrativos se presentarán algunos ejemplos asequibles a través de fuentes públicas y los compartidos por algunos representantes de las organizaciones de la sociedad civil que fueron más visibles y se difundieron en discursos y declaraciones públicas.

La información, desde la óptica de la participación social, “consiste en la obtención, emisión y difusión de información sobre el funcionamiento del gobierno” (Cano Blandón, 2008: 154). Es uno de los requisitos que generan condiciones para la participación de la sociedad civil (Caruso, 2004) y es tan relevante que incluso se asocia al poder. En materia de seguridad ciudadana, es imprescindible reconocer que en México existen distintas fuentes de información pública a las que puede tener acceso la sociedad en general, pero que fundamentalmente han formado parte de los insumos básicos de las organizaciones de la sociedad civil para medir y evaluar el quehacer gubernamental.

Destacan particularmente los informes sobre incidencia delictiva<sup>6</sup> que publica mensualmente el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) del gobierno federal, disponibles en distintos formatos (bases de datos, documentos, mapas, etc.) para que la ciudadanía pueda consultarlos y conocer el comportamiento de los delitos a nivel nacional, estatal y municipal (SESNSP, 2020). Esta estadística, aunque ha sido muy cuestionada porque sólo registra una parte de los delitos que ocurren, mientras el resto se queda en la llamada “cifra negra”, que a nivel nacional es de 93%<sup>7</sup> (Inegi, 2019), ha sido utilizada por las organizaciones de la sociedad civil para conocer el comportamiento del fenómeno delictivo y señalar cuándo presenta cambios relevantes.

A nivel nacional, el Inegi también realiza censos y encuestas que presentan información relevante para la participación social. La mayoría de estos ejercicios se realiza periódicamente con rigurosas metodologías de diseño, levantamiento y análisis y también constituyen una fuente de información para la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, a nivel local hay esfuerzos de transparencia que contribuyen a mejorar la información de la ciudadanía. Por ejemplo, las bases de datos difundidas por el Gobierno de la Ciudad de México en el Portal de Datos Abiertos, en donde es posible tener acceso a la información de la incidencia delictiva georreferenciada, a la ubicación de las cámaras de videovigilancia y a la ubicación de las agencias del Ministerio Público, entre otras cosas (Gobierno de la Ciudad de México, 2020).

Las diversas fuentes públicas de información sobre seguridad y justicia en México serían motivo de un amplio análisis, por lo que aquí se

<sup>6</sup> La incidencia delictiva se refiere a la presunta ocurrencia de delitos registrados en averiguaciones previas iniciadas o en carpetas de investigación reportadas por las procuradurías de justicia y las fiscalías generales de las entidades federativas, en el caso del fuero común, y por la Fiscalía General de la República, en el fuero federal.

<sup>7</sup> “En 2018 se denunció e inició averiguación previa o carpeta de investigación en el 6.8% del total de los delitos. En 93.2% de los delitos no hubo denuncia o no se inició averiguación previa o carpeta de investigación” (Envipe, 2019).

enlistan sólo algunas para resaltar la información que con el tiempo se ha puesto a disposición de la sociedad y que se ha mejorado justamente con el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil, porque más allá de los análisis y ejercicios de evaluación que algunas de estas organizaciones realizan con estos insumos, también hay otras que se han involucrado a través de la gobernanza participativa en la gestión de la calidad de la información publicada por las instancias gubernamentales.

En agosto de 2019, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Organización de las Naciones Unidas y diversas organizaciones de la sociedad civil se reunieron para presentar el Modelo de Revisión Estadística de Incidencia Delictiva Nacional (More), que tiene como objetivo “evaluar la veracidad, consistencia y transparencia de la información de la incidencia delictiva” (SESNSP, 2020: 1). Previamente se habían llevado a cabo ejercicios similares —en otros periodos gubernamentales— con la participación de organizaciones de la sociedad civil que periódicamente hacen el análisis de esta información.

En síntesis, coincido con el planteamiento de que la información es “el nivel más básico de participación y se ha convertido en un tema central de debate” (Cano Blandón, 2008: 154), pero en materia de seguridad y justicia además de ser un insumo para el análisis también ha sido un medio para tener otras formas de participación, particularmente para las organizaciones que cuentan con las capacidades para explotarla.

El segundo mecanismo participativo es la consulta, que “pretende obtener la opinión ciudadana respecto a preferencias, niveles de satisfacción o determinados asuntos sobre los cuales el ciudadano tiene alguna información particular que permita esclarecer una situación, problemática o política, en torno a la cual el gobierno interviene o intervendrá” (Cano Blandón, 2008: 155). Existen diferentes mecanismos de consulta, algunos formales, como los consejos o las comisiones, que tienen una cierta regularidad en la periodicidad de las reuniones y en las atribuciones o responsabilidades, y también al-

gunos menos formales, como los “foros abiertos a ciudadanos” (Font, 2004: 30-32).

En materia de seguridad y justicia, distintas organizaciones de la sociedad civil han sido convocadas a participar en las mesas de consulta sobre el Plan Nacional de Desarrollo, así como en las mesas de trabajo sectoriales. De esta manera, sobre un formato predefinido por los gobiernos, varias organizaciones de la sociedad civil se han sumado a la definición de estos documentos rectores, pero también, a voluntad propia, han realizado acciones para incidir en la agenda gubernamental. En 2018, durante la transición de gobierno, un grupo de representantes de la Tercera Cumbre Ciudadana se dio cita en la casa de transición para “pedir que el presidente electo dé seguimiento a los 36 compromisos que asumió en campaña” (López, 2018). En total participaron trescientos cincuenta organizaciones “sumamente diversas” que suscribieron estos compromisos (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018).

El tercer mecanismo participativo es la cooperación, o cogestión, que “alude a la participación de los ciudadanos mediante la colaboración en el desarrollo de tareas públicas” (Cano Blandón, 2018: 155). En la relación sociedad civil-seguridad ciudadana, esta cooperación o cogestión es una condición prácticamente necesaria y natural. Así, la seguridad ciudadana está orientada a “mejorar la calidad de vida de la población” y a impulsar la “acción comunitaria para prevenir la criminalidad” (PNUD, 2014), y desde las organizaciones de la sociedad civil hay una visión de “acción colectiva” (Martínez, 2017).

Una de las principales formas de hacer posible la cooperación o cogestión es la implementación de convenios entre el gobierno y la sociedad civil, que básicamente “privilegian la ejecución, el soporte técnico y la investigación” (Caruso, 2004: 395). En algunos casos estos convenios implican el financiamiento de proyectos para que las organizaciones de la sociedad civil los desarrollen de manera paralela a las tareas gubernamentales, pero en otros casos se considera la colaboración directa y permanente para la atención de los problemas, como el apoyo a las víctimas, cuyo acompañamiento por parte de las

organizaciones ha sido imprescindible para evitar la revictimización y garantizar el acceso a la justicia.

En cuanto a la cogestión, durante años se publicaron convocatorias desde el Indesol para el fortalecimiento de las actividades relacionadas con la seguridad, como la prevención, la cohesión social, etc. Así ocurrió también desde el Centro Nacional de Prevención del Delito del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que asignó recursos a las organizaciones de la sociedad civil para la implementación de proyectos, pero en cuanto a su magnitud por los recursos destinados y por el alcance territorial, el Programa Nacional de Prevención del Delito (Pronapred) fue el más importante en los últimos tiempos. A nivel local también se han conformado mecanismos de participación social para la cooperación o cogestión, como la organización de mesas y comités para atender los asuntos de seguridad ciudadana a nivel comunitario, y espacios de coordinación y rendición de cuentas (Abal, 2017).

En América Latina, estos espacios se convirtieron en un ámbito de participación que le permitía al gobierno generar sinergias a nivel local y así extender su influencia con el apoyo comunitario. Con el tiempo, estas iniciativas se consolidaron como parte de la planeación institucional, como las mesas locales de convivencia y seguridad ciudadana en el departamento de Montevideo, que formaron parte del Programa de Seguridad Ciudadana (Abal, 2017).

En el caso mexicano, en el año 2000 se implementaron en la Ciudad de México los comités vecinales y a cada uno se le entregaron quinientos mil pesos, con la posibilidad de elegir “en qué tipo de artefactos debería invertirse el presupuesto asignado a seguridad de acuerdo con las necesidades de cada unidad territorial; las opciones iban de alarmas domiciliarias, compra de patrullas o cuatrimotos, asignación de policías ‘pie a tierra’ e iluminación” (Zermeño, 2004: 159). Esta práctica se conservó en el tiempo, con algunas variaciones. En 2019 se realizaron reuniones en 333 colonias, barrios y pueblos de la Ciudad de México para integrar las Comisiones de Seguridad Ciudadana y Protección Civil, con la finalidad de “establecer vínculos para

fortalecer la comunicación entre las autoridades y los vecinos” (Gobierno de la Ciudad de México, 2019), en particular con la policía y con los representantes de los programas sociales que coadyuvan en la prevención del delito.

Así, en Iztapalapa —también en la Ciudad de México—, una de las demarcaciones con mayores niveles de inseguridad, se implementaron dos estrategias: la punitiva y “la preventiva, que involucra directamente a la ciudadanía” (Beltrán, 2004: 456).

Sin embargo, en algunos casos la “participación se confundió con subordinación” (Zermeño, 2004: 157), sobre todo cuando los proyectos involucraban recursos y el cumplimiento de reglas establecidas por el gobierno, mientras que en otros casos las instituciones gubernamentales permitieron que las organizaciones de la sociedad civil desarrollaran de manera autónoma los proyectos para complementar los quehaceres gubernamentales o para delegar las funciones gubernamentales.

Finalmente, el cuarto mecanismo participativo es la decisión, en la que “los ciudadanos participan para contribuir en el proceso de toma de decisiones, no sólo emitiendo opiniones, sino también orientando la acción gubernamental, es decir, en este punto su participación trasciende el proceso deliberativo y se constituye en elemento indispensable para la toma de decisiones públicas” (Cano Blandón, 2018: 156).

Sobre este mecanismo participativo, Gbikpi y Grote (2002: 21, refiriéndose a Schmitter 2002: 53-54, citado en Heinelt, 2010) afirman que los acuerdos de gobernanza participativa contribuyen justamente a mejorar la calidad de la toma de decisiones porque mejoran las oportunidades de lograr acuerdos mutuos a través de intercambios con argumentos razonados, además de generar mayores niveles de confianza entre quienes participan, lo que a su vez les permite introducir un horizonte temporal más largo en sus cálculos, ya que los sacrificios y las pérdidas en el presente pueden recuperarse de manera más confiable en las decisiones futuras.

Al respecto, es imprescindible saber que “el gran desafío sigue siendo cómo integrar la voluntad de los miembros de la sociedad civil

a la toma de decisiones, o al menos a la discusión sobre las mismas” (Caruso, 2004: 384), sobre todo en materia de seguridad ciudadana, en donde persisten lógicas verticales que impiden que la sociedad civil participe en esquemas de gobernanza y hay una diversidad ideológica y de intereses en las organizaciones que participan en estas decisiones.

Además, como afirma Zermeño, en el contexto de la participación social hay una “lógica del Estado” en la que “el gobierno privilegia sus intereses, no demuestra tener una mirada de sociedad” (Zermeño, 2004: 159). Así, es frecuente que las instituciones gubernamentales convoquen a las organizaciones de la sociedad civil únicamente para legitimar sus decisiones.

Por otra parte, “los ciudadanos no cuentan, como es lógico, con el nivel técnico y profesional para decidir” (Zermeño, 2004: 159), capacidades que sí existen —al menos con mayor probabilidad— en los equipos técnicos gubernamentales. Sin embargo, en México varias de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en temas de seguridad y justicia se han ido especializando y cada vez es más común la integración a estas organizaciones de personas con perfiles profesionales y con capacidades técnicas para el análisis de información y para tomar decisiones. De esta manera, se incrementan el nivel de interlocución con las contrapartes gubernamentales y la posibilidad de incidir en las decisiones.

En materia de seguridad ciudadana, existen diferentes mecanismos a través de los cuales las organizaciones de la sociedad civil inciden en las decisiones públicas, como el cabildeo, que tanto de manera individual como colectiva realizan algunas de estas organizaciones para promover sus intereses o alcanzar sus objetivos con distintas instituciones. Además, a través de las manifestaciones públicas y virtuales, las organizaciones de la sociedad civil logran colocar los temas que les interesan en la agenda pública. Esto también ocurre por el respaldo social que cada una tiene; como ya he señalado, hay organizaciones apoyadas por grupos de empresarios, lo que las posiciona en la arena pública.

Sin embargo, considero que el espacio por excelencia para tomar decisiones en materia de seguridad ciudadana es el Consejo Nacional de Seguridad Pública, que se define como la instancia máxima de decisión y entre sus atribuciones tiene la tarea de “establecer los instrumentos y políticas públicas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la seguridad pública” (*Diario Oficial de la Federación*, 2019, artículo 14).

El Consejo Nacional de Seguridad Pública es presidido por la presidencia de la República y participan los gobernadores de las 32 entidades federativas, así como representantes de los presidentes municipales. Además, se integra por el gabinete de seguridad, la presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los presidentes de las mesas directivas del Senado de la República y la Cámara de Diputados y un representante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En suma, en este Consejo confluyen representantes de los tres niveles de gobierno y de los tres poderes de la República.

Además, de acuerdo con lo establecido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “el Consejo podrá invitar, por la naturaleza de los asuntos a tratar, a las personas, instituciones y representantes de la sociedad civil que puedan exponer conocimientos y experiencias para el cumplimiento de los objetivos de la seguridad pública” (*Diario Oficial de la Federación*, 2019, artículo 12), por lo que de manera regular se convoca a representantes de las organizaciones de la sociedad civil a participar en sus sesiones.<sup>8</sup> Sin embargo, únicamente tienen voz y no voto, por lo que sólo pueden incidir con un breve mensaje que se desahoga durante la sesión, en la que también se presentan otros temas de relevancia nacional. Aun así, esta

<sup>8</sup> El Consejo Nacional de Seguridad Pública aprobó que a sus sesiones asistan como invitados permanentes cinco representantes de la sociedad civil, quienes serán seleccionados conforme a los lineamientos que establecen los Requisitos y el Procedimiento para Designar a los Invitados Permanentes de la Sociedad Civil al Consejo Nacional de Seguridad Pública y durarán dos años en sus cargos. Véase <<https://www.gob.mx/sesnsp/articulos/seleccion-de-invitados-permanentes-de-la-sociedad-civil-al-consejo-nacional-de-seguridad-publica>>.

participación es importante porque incorpora a las organizaciones de la sociedad civil a este espacio de interlocución y además les permite intervenir en otros mecanismos, como las comisiones permanentes y las conferencias nacionales y regionales, entre otras reuniones a las que son convocadas para la toma de decisiones en espacios más acotados.

### **BALANCE DE LA GOBERNANZA PARTICIPATIVA DESDE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL**

En la gobernanza participativa en la seguridad ciudadana en México, las organizaciones de la sociedad civil han tenido un papel central desde los distintos mecanismos establecidos. Hacer un balance de esta participación es complejo, pero a partir del análisis previamente expuesto podríamos decir que su presencia se ha expandido tanto en la cantidad de espacios de interlocución en los que confluyen como en la diversidad temática que les permite especializarse e incidir de manera más específica.

Así, el balance en general es positivo y se asume que en gran parte se debe a la influencia de las organizaciones de la sociedad civil, que a pesar de los obstáculos puestos por algunos gobiernos, a través de diferentes formas de presión, se han introducido en la arena pública para generar mecanismos participativos formales e informales. Sin embargo, es pertinente focalizar esta gobernanza participativa y señalar algunos aspectos relevantes para evaluar la efectividad de la intervención.

Por una parte, “la participación no necesariamente produce políticas eficaces de atención de necesidades y solución de problemas, lo que ocasiona con frecuencia la reacción opuesta de la deserción por desencanto y escepticismo” (Aguilar, 2010: 60-61). Particularmente, los problemas que atañen a la seguridad ciudadana son complejos e incluso pueden llegar a ser “perversos” porque son “problemas sin soluciones, con respuestas sólo temporales e imperfectas” (Harmon y Mayer, 1999: 37).

Además, “no se tiene resuelto el problema de la participación ciudadana en las decisiones públicas” (Ziccardi, 2004: 10), sobre todo para que efectivamente esta participación transite de la opinión a la decisión. Pero “la participación de la ciudadanía en la gestión pública es una variable de democratización, aunque presente limitaciones importantes” (Caruso, 2004: 378), por lo que el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en los mecanismos participativos es fundamental.

En cuanto a la integración de la sociedad civil, también hay complejidades relevantes a considerar, como refiere Caruso:

la “sociedad civil” no es homogénea, no existe como unidad, sino como diversidad, y su accionar es contradictorio. Por lo mismo, los procesos de participación son esferas de conflicto en las relaciones entre diferentes actores sociales, entre sí y con los actores públicos o con autoridades de gobierno. Tienen fines y racionalidades diferentes en la medida en que los grupos, personas y organizaciones pueden ser portadores de intereses contrapuestos (Caruso, 2004: 379).

Las organizaciones de la sociedad civil son distintas entre sí. En México hay agrupaciones que cuentan con decenas de personas colaborando, con recursos e infraestructura que les permiten aumentar su capacidad de incidencia, mientras que otras se mantienen preocupadas por subsistir y en el mejor de los casos atendiendo problemas específicos y locales. Así, sólo para algunas es posible intervenir en los mecanismos participativos, “actuando a veces como intermediarias, a veces como capacitadoras, y otras como facilitadoras” (Caruso, 2004: 399). Además, hay intereses distintos y aun cuando trabajen sobre un mismo tema pueden divergir; asimismo, eventualmente el peso político y social de algunas organizaciones o de sus líderes puede llegar a minar al resto, lo que generaría diferencias y rupturas.

## CONCLUSIONES

La inseguridad es uno de los problemas públicos que mayor preocupación generan en la sociedad, por el impacto directo o indirecto en la calidad de vida de las comunidades. En México, éste ha sido uno de los motivos por los cuales se han constituido organizaciones que trabajan en estos temas. La seguridad ciudadana implica la participación de diferentes actores y en gran medida esto es *ad hoc* para los principios de la gobernanza participativa. Sin embargo, en la práctica coexisten diferentes factores que dificultan u obstaculizan la participación de la sociedad, como la naturaleza de las funciones de seguridad, orientadas al secreto, la opacidad o la jerarquización de las decisiones, entre otros aspectos.

No obstante, en México se han incrementado las organizaciones de la sociedad civil que realizan este tipo de acciones en todo el territorio nacional, a la par de que se han expandido las posibilidades de gobernanza participativa a través de diferentes mecanismos. En la gobernanza participativa sobre la seguridad ciudadana en México, algunas organizaciones de la sociedad civil han tenido un papel central en los distintos mecanismos de información, consulta, cooperación, o cogestión, y decisión, debido a su influencia a través de diferentes formas de presión que las colocan en la arena pública.

Sin embargo, en un balance de la eficacia de su participación es preciso reconocer que aunque se ha logrado una mayor presencia en los mecanismos participativos, esto no ha resuelto los problemas de inseguridad y en algunos casos sólo ha podido sumar propuestas, opiniones o frenar políticas punitivas o antidemocráticas, lo que desde luego es importante, pero no es suficiente para solucionar los problemas estructurales.

Además, prevalecen muchas tensiones entre estas organizaciones y existen diferentes intereses que las colocan en polos distintos de la discusión, incluso sobre un mismo tema, por lo que sólo se logran consensos parciales y, en su caso, se abren nuevos temas en la agenda pública. Asimismo, hay relaciones asimétricas en don-

de las que tienen mayor poder político, económico o social logran meter con mayor facilidad sus propias agendas en los mecanismos participativos.

Considero, junto con Caruso, que “desde la academia falta todavía mucho para entender mejor, profundizar más y producir conocimiento accesible sobre la participación en sí misma, como fenómeno complejo; no sólo como calidad o necesidad de la democracia: sino como hecho humano portador de historia, motivaciones, circunstancias, emociones, experiencias” (Caruso, 2004: 398). Creo que desde las organizaciones de la sociedad civil hay una gran riqueza por explorar y analizar, particularmente respecto a la gobernanza participativa en la seguridad ciudadana, lo que implica la atención de problemas complejos y de alto impacto en la sociedad.

La agenda de investigación en la materia es amplia, considerando sobre todo la heterogeneidad y desigualdad entre las organizaciones, las restricciones presupuestales e institucionales a las que se enfrentan y, desde luego, los retos de la inseguridad que de manera latente afectan a la sociedad. Además, la metamorfosis de los mecanismos participativos cambia las posibilidades de participación e incidencia para algunas de estas organizaciones, mostrando que la gobernanza participativa en la seguridad ciudadana en México es dinámica, como también lo son las organizaciones de la sociedad civil que allí convergen.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abal Sabaño, Víctor (2017). “La gobernanza local de la seguridad ciudadana y la convivencia: el caso de las mesas locales de convivencia y seguridad ciudadana en el departamento de Montevideo (2005-2015)”. Tesis de grado para optar por el título de licenciado en ciencias políticas. Montevideo: Universidad de la República/ Facultad de Ciencias Políticas [en línea]. Disponible en <<https://bit.ly/3a7ptRR>> (consulta: 10 de junio de 2020).
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2008). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2010). *Gobernanza. El nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedich Naumann para la Libertad.
- Beltrán, Juan Carlos (2004). “Programa de recuperación de espacios públicos en Iztapalapa, Distrito Federal”. En *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, coordinado por Alicia Ziccardi, 455-462. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/Instituto Nacional de Desarrollo Social/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales [en línea]. Disponible en <<https://bit.ly/3fFuKRL>> (consulta: 10 de junio de 2020).
- Cano Blandón, Luisa Fernanda (2008). “La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza”. *Estudios Políticos* 33: 47-177 [en línea]. Disponible en <<https://bit.ly/30CwWp1>> (consulta: 8 de junio de 2020).
- Caruso Larrainci, Arles (2004). “Instrumentos de participación y políticas sociales”. En *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, coordinado por Alicia Ziccardi, 377-402. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/Instituto Nacional de Desarrollo Social/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales [en línea]. Disponible en <<https://bit.ly/3fFuKRL>> (consulta: 10 de junio de 2020).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Crawford, Adam (1997). *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*. Oxford: Clarendon Press.
- Diario Oficial de la Federación (2004). Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, 9 de febrero.
- Diario Oficial de la Federación (2012). “Convocatoria dirigida a organizaciones de la sociedad civil y centros de investigación”, 29 de junio.

- Diario Oficial de la Federación* (2019). Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Última reforma publicada el 27 de mayo.
- Font, Joan (2004). "Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías". En *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, coordinado por Alicia Ziccardi, 23-42. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/Instituto Nacional de Desarrollo Social/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales [en línea]. Disponible en <<https://bit.ly/3fFuKRL>> (consulta: 10 de junio de 2020).
- Garay, David de (2015). "Seguridad pública y gobernabilidad". *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, coordinado por Miguel Carbonell Sánchez, Héctor Fix-Zamudio, Luis Raúl González Pérez y Diego Valadés Ríos, 305-317. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- García Lirios, Cruz, Javier Carreón Guillén y Jorge Hernández Valdés (2017). "Gobernanza de la seguridad pública. Revisión de la literatura para una discusión del estado del conocimiento de la identidad sociopolítica delictiva". *Margen. Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales* (84): 1-17 [en línea]. Disponible en <<https://bit.ly/30DNFYV>> (consulta: 4 de febrero de 2020).
- Gobierno de la Ciudad de México (2019). "Elementos de la ssc conviven con vecinos de Iztapalapa en las Comisiones de Seguridad Ciudadana y Protección Civil". Comunicado 2986, 21 septiembre 2019.
- Gobierno de la Ciudad de México (2020). *Portal de datos de la Ciudad de México. Justicia y seguridad*. México: Gobierno de la Ciudad de México [en línea]. Disponible en <<https://bit.ly/2XAfY8E>> (consulta: 25 de junio de 2020).
- González Ulloa Aguirre, Pablo Armando, y Lucía Carmina Jasso López (2015). *La influencia de la sociedad civil del Distrito Federal entre 1986 y 1997: un estudio socio-histórico de OSC en los estados del centro del país*. México: Instituto Nacional de Desarrollo Social.
- Harmon, Michael, y Richard Mayer (1999). *Teoría de la organización para la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Heinelt, Hubert (2010). *Governing Modern Societies: Towards Participatory Governance*, vol. 13. Londres: Routledge.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (2018). "Candidatos presidenciales asisten a la Tercera Cumbre Ciudadana". *Crónica de las Elecciones Federales 2018*, 29 de mayo [en línea]. Disponible en <[https://cronicaelectoral.juridicas.unam.mx/posts/post\\_index/719-candidatos-presidenciales-asisten-a-la-tercera-cumbre-ciudadana](https://cronicaelectoral.juridicas.unam.mx/posts/post_index/719-candidatos-presidenciales-asisten-a-la-tercera-cumbre-ciudadana)>.
- Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) (2020). Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Directorios de organizaciones de la sociedad civil inscritas en el Registro Federal de las OSC al 31 de marzo de 2020. México: Indesol [en línea]. Disponible en <<https://datos.gob.mx/busca/da>

- taset/registro-federal-de-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil> (consulta: 31 de marzo de 2020).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2019). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2019. Principales Resultados. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Jasso López, Lucía Carmina (2018). “Organizaciones de la sociedad civil por la seguridad en México: ¿cuántas son y dónde están?” *Nexos. Prevención y castigo. Blog sobre la política de seguridad*, 26 de febrero de 2018 [en línea]. Disponible en <<https://bit.ly/2DmeJ6h>> (consulta: 3 de marzo de 2020).
- Jasso López, Carmina (2020). “Organizaciones de la sociedad civil por la seguridad en México en el 2020”. *El Universal*, 15 de julio [en línea]. Disponible en <<https://www.eluniversal.com.mx/opinion/observatorio-nacional-ciudadano/organizaciones-de-la-sociedad-civil-por-la-seguridad-en>> (consulta: 30 de junio de 2020).
- Lindgren, Karl-Oskar, y Thomas Persson (2018). “Participatory governance in the European Union”. En *Handbook on Participatory Governance*, editado por Hubert Heinelt, 225-245. Darmstadt, Alemania: Edward Elgar Publishing.
- López Ponce, Jannet (2018). “No basta cambiar el nombre a la PGR: Causa en Común”. *Milenio*, 11 de septiembre [en línea]. Disponible en <<https://bit.ly/31o8d6I>> (consulta: 14 de julio de 2020).
- Martínez Hernández, Gabriel Alejandro (2014). “Gobernanza participativa y reforma del Estado”. En *Estudios sobre Estado de derecho, democracia y gobernanza global*, coordinado por Alfonso Myers, Gabriel Martínez y Diego Carvajal. Salamanca: Ratio Legis.
- Martínez Sánchez, Rubén (2017). “Gobernanza y mecanismos participativos: El empoderamiento de las organizaciones de la sociedad civil”. En *Empoderamiento ciudadano y gestión pública*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo/Corporación Andina de Fomento.
- Mayntz, Renate (1998). *New Challenges to Governance Theory*. Fiesole, Italia: Jean Monnet Chair
- Pascual i Esteve, Josep María (2011). “La gobernanza democrática de la seguridad en las ciudades”. *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona* (53): 34-43.
- Pierre, Jon, y Guy Peters (2000). *Governance, Politics and the State*. Londres: Macmillan Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2014). *Sinopsis: Seguridad Ciudadana*. Disponible en <<https://bit.ly/3gFbepI>> (consulta: 15 de abril de 2020).
- Rhodes, R.A. W. (1996). “The new governance: Governing without Government”. *Political Studies*, 44: 652-667.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) (2020). “El Secretariado Ejecutivo y la ONU avanzan en la revisión de la in-

- cidencia delictiva en los estados”. México: Gobierno de México. Disponible en <<https://www.gob.mx/sspc/prensa/el-secretariado-ejecutivo-y-la-onu-avanzan-en-la-revision-de-la-incidencia-delictiva-en-los-estados-211976>> (consulta: 12 de junio de 2020).
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) (2020). “Incidencia delictiva”. México: Gobierno de México. Disponible en <<https://bit.ly/2DIIFt6>> (consulta: 12 de junio de 2020).
- Vega, Jorge, y Nicolás Comini (2017). “La gobernanza de la seguridad en Iberoamérica”. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* 19 (37): 405-426 [en línea]. Disponible en <<https://bit.ly/3inVyI5>> (consulta: 12 de abril de 2020).
- Zermeño, Sergio (2004). “La participación ciudadana bajo los gobiernos perredistas del Distrito Federal (1997-2003)”. En *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, coordinado por Alicia Ziccardi, 145-166. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/Instituto Nacional de Desarrollo Social/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales [en línea]. Disponible en <<https://bit.ly/3fFuKRL>> (consulta: 10 de junio de 2020).
- Ziccardi, Alicia (2004). “Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local”. En *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, coordinado por Alicia Ziccardi, 245-272. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/Instituto Nacional de Desarrollo Social/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales [en línea]. Disponible en <<https://bit.ly/3fFuKRL>> (consulta: 10 de junio de 2020).

# Gobernanza territorial en Ixhuatlán del Café. Una experiencia desde Vinculación y Desarrollo Agroecológico en Café, A.C.

*Rosa María Larroa Torres*

*Laura Rodas Sánchez*

*Tihui Campos Ortiz*

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo da seguimiento al proceso de gobernanza territorial que favorece y va construyendo la organización denominada Vinculación y Desarrollo Agroecológico en Café, A. C. (Vida) en el municipio de Ixhuatlán del Café, Veracruz, desde el punto de vista de la agrupación. Planteamos las siguientes preguntas: ¿Qué gobernanza territorial ha ayudado a construir la organización Vida? ¿Por qué y para qué se propusieron edificarla? ¿Cómo se construyó? ¿Qué ha quedado pendiente en la construcción? El capítulo se divide en cuatro apartados. En el primero se exponen las herramientas teóricas y metodológicas de apoyo a la investigación, en el segundo se reconstruye el proceso seguido, en el tercero se observa la gobernanza que se despliega y en el cuarto se presenta la estrategia para conseguirlo. En las conclusiones damos respuesta a las preguntas enunciadas.

## ELEMENTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS

El eje principal del estudio es la gobernanza territorial y con el enfoque de los Sistemas Agroalimentarios Localizados (Sial) relacionamos

los elementos que se interconectan con este eje, lo cual nos permitió ordenar y analizar la experiencia. A continuación tratamos la metodología, caracterizando el tipo de investigación y el procedimiento general llevado a cabo.

### *Gobernanza, gobernanza territorial y Sistemas Agroalimentarios Localizados*

Entendemos la gobernanza como una visión y una práctica diferentes de gobierno, orientada en función de la sociedad civil y del ejercicio de una ciudadanía que privilegia la negociación, el pacto y el consenso, por encima de la jerarquía, el mercado, la fuerza y la imposición sin diálogo, para la “solución de problemas colectivos y (...) [el] logro del bienestar público”. Mayntz llama gobernanza moderna a “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, 2001: 1, 4).

La gobernanza requiere la “estructura de relaciones entre los diferentes actores a través de la cual se toman las decisiones sobre la cosa pública” (Centelles, 2006: 3), y la participación autónoma y formal tanto de actores organizados públicos (lo que incluye al gobierno) y privados como de redes entre organizaciones. El énfasis está en los mecanismos relacionales y en la condición de interdependencia entre actores que articulan intereses, derechos y obligaciones en procesos de negociación. Como estructura de relaciones decisionales, es cada vez más compleja al incluir a diferentes sectores y niveles (Centelles, 2006: 3).

Sobre estas bases, la gobernanza territorial es la construcción de una estructura de relaciones y redes entre los diferentes actores (autónomos y formales) que representan intereses diversos en un territorio con la intención de solucionar problemas colectivos y lograr el bienestar público. Implica “la construcción de mecanismos de reconocimiento de los conflictos y la formación de instancias de mediación

y coordinación para delinear objetivos comunes que permitan la formación de acuerdos” (Torres Salcido, 2018: 72). El resultado debería ser la generación de una visión territorial compartida sustentada en la identificación y valorización del capital territorial.

Es necesario puntualizar que el territorio no es un simple agregado o escenario. Retomando las ideas de Efraín León Hernández (2011), el territorio es una síntesis material y subjetiva que se amalgama históricamente con un proyecto político y hace posible la reproducción de la vida. De tal modo que en un mismo espacio geográfico pueden estar en pugna diferentes proyectos de territorialización.

Territorializar es hacer territorio; no se trata sólo de asentamientos geográficos. El quehacer principal está en el control “de procesos sociales mediante el control del espacio” (Haesbaert, 2013: 13), de tal modo que un actor colectivo se territorializa al decidir sobre los recursos que se encuentran allí, incluyendo a los seres humanos, y quien ejerce el control podría no habitar directamente el espacio, pero sí dar forma y fin al territorio, beneficiarse de él para hacer posible su propio proyecto.

Lo que podemos comprobar empíricamente es que el territorio es un escenario en disputa para los diferentes actores y la hegemonía dependerá de la correlación de fuerzas de cada uno; por lo tanto, es una dimensión conflictiva. La precarización de las diferentes formas de vida y la anulación política son formas de desterritorialización. Uno de los principales problemas de las organizaciones campesinas en México es precisamente la persistencia de la pobreza y la desigualdad, lo que les plantea la necesidad de convertirse en sujetos políticos activos y crear y movilizar recursos territoriales.

Por esta razón son importantes las políticas públicas, pues regulan políticamente los problemas sociales. Desde allí, como ya mencionamos, la gobernanza territorial aporta elementos para la construcción de una visión territorial común, o por lo menos mediada y coordinada, bajo el reconocimiento de la interdependencia de los actores.

Considerando lo ya expuesto, hemos optado por el enfoque de los Sistemas Agroalimentarios Localizados como instrumento de análi-

sis, pues se articula bien con la gobernanza territorial y las necesidades de las organizaciones campesinas con respecto a la superación de la pobreza y la desigualdad, en tanto que es también una propuesta de desarrollo rural.

Un sistema agroalimentario localizado se conforma por:

las organizaciones de producción y servicios (unidades de producción agrícola, empresas agroalimentarias, comerciales, de servicio, de restaurantes) asociadas por sus características y su funcionamiento a un territorio específico. El ambiente, los productos, los individuos y su saber hacer, sus instituciones, sus componentes alimentarios, sus redes de relaciones, se combinan en un territorio para producir una organización agroalimentaria a una escala espacial dada (Muchnik, Sanz y Torres Salcido, 2011: 35)

El sistema agroalimentario localizado sitúa en el centro a las personas y los recursos de un territorio a nivel local y estudia los procesos que las organizaciones llevan a cabo para que esos recursos sean valorados; asimismo, descubre una suerte de coordinación territorial en la que participan actores colectivos y diversos tipos de organización y de instituciones.

Para el sistema agroalimentario localizado el capital social es imprescindible en el territorio por su capacidad para establecer relaciones sociales dentro y fuera, a manera de red, que le permitan actuar en los proyectos económico-sociales. Aunado a esto, merecen atención “el saber-hacer” local y la capacidad de innovación.

La gobernanza territorial se ejerce como una facultad consciente entre los diferentes actores; es decir, la gobernanza exige preparación, conocimientos y organización. Toda colectividad que pretenda proponer, discutir, acordar y mantener acuerdos debe adquirir capacidades, es una condición necesaria para tener el control territorial. Así, todo acto de gobernanza territorial integra las siguientes capacidades (Torres Salcido y Ramos Chávez, 2008: 80):

- Intersubjetivas: Confianza, intercambios solidarios.
- Colectivas: Organizaciones y transferencias entre ellas.
- Objetivas: Recursos del territorio.

Como resultado de la investigación, al anterior esquema de Torres Salcido y Ramos Chávez agregamos las capacidades de liderazgo de manera individual; es decir, aquellos actores que por su experiencia de vida, formación política y/o escolar, rasgos de personalidad, interés y trabajo en su entorno social inmediato logran comprender los vínculos entre los problemas que afectan a su comunidad y los fenómenos histórico-sociales. Su trayectoria relacional les confiere confianza, credibilidad y liderazgo moral y práctico, que facilitan los primeros pasos en la creación de una organización, de tal modo que su individualidad generará acciones genuinamente colectivas.

Respecto a este último punto, desde el sistema agroalimentario localizado recuperamos el proceso de activación, que nos refiere a una serie de etapas de organización y movilización de recursos territoriales a partir de la acción colectiva (Boucher, 2012: 24). Este proceso de activación implica:

- La acción colectiva estructural: la creación de un grupo organizado.
- La acción colectiva funcional: la construcción de un recurso territorial y/o la diversificación de la oferta territorial.
- La creación de mecanismos de coordinación: alianzas y redes, y la inclusión de otros actores del territorio.

Entendemos por *acción colectiva* la facultad de actuar en conjunto, como formas de agencia y agrupación en torno a objetivos y motivaciones compartidas. La acción colectiva es una actividad atravesada por relaciones expresivas y emocionales con énfasis en lo cotidiano y local, también agrupadas por referentes estéticos y simbólico-culturales, lo que permite crear y experimentar diferentes relaciones sociales en las que una mediadora importante es la identidad colectiva,

por lo que puede interrelacionarse con las capacidades intersubjetivas, colectivas y objetivas, como veremos más adelante.

Así, tenemos estos elementos teóricos conceptuales como principales ordenadores de la experiencia de Vida, A. C.

### *Los procedimientos y las limitaciones*

La investigación, de carácter cualitativo, se basó en entrevistas por medios virtuales y en el análisis documental. Es necesario aclarar que a propuesta de Vida, este trabajo forma parte de un proyecto mayor con el enfoque de investigación-acción participativa, gracias a que una de las integrantes de nuestro equipo pertenece desde hace tiempo a la organización.<sup>1</sup> Debido a esto, planteamos que nuestro lugar de enunciación no sólo será la academia, sino también el cafetal.

En esta fase, que consideramos exploratoria, las condiciones que vivimos durante la pandemia de covid-19 en 2020 y 2021 nos impidieron desplegar plenamente la metodología prevista, por lo que aquí se presenta un estudio de caso en fase inicial, y por lo tanto descriptivo, pero nuestro compromiso es la construcción de conocimiento por medio de la práctica (Sandín Esteban, 2003; Hernández Sampieri, Fernández-Collado y Baptista Lucio, 2008: 706) con mayor profundidad en la siguiente fase. Asimismo, el contacto a distancia y mediado por aparatos electrónicos restringió las entrevistas a quienes tuvieran un dispositivo con acceso a la red y las aplicaciones necesarias para establecer una conversación.

Así, en esta oportunidad sólo entrevistamos a siete personas, seis mujeres y un hombre, con el beneficio de conocer desde dentro la experiencia, pero con una visión parcial. Conscientes de esto, planteamos que los objetivos de este trabajo son la reconstrucción del proceso para favorecer la gobernanza territorial y la caracterización del tipo de gobernanza y sus estrategias para conseguirla, a partir del punto

<sup>1</sup> La doctora Griselda Tihui Campos Ortiz.

de vista de la organización. Por lo tanto, no presentaremos la identificación del papel de agentes externos a Vida, ni el “movimiento” del ejercicio de una gobernanza que capte conflictos, contradicciones y desenlaces con otros agentes territoriales. Así, los elementos a tratar son:

- Las relaciones entre los socios de la organización.
- Los vínculos municipales, regionales, nacionales e internacionales.
- La relación con las grandes corporaciones transnacionales.
- La incidencia en políticas públicas municipales, estatales y federales.
- La influencia de Vida en la solución de problemas económicos, sociales, políticos y culturales de Ixhuatlán del Café.
- La gobernanza territorial desde Vida (definición interna, reconocimiento del proceso e importancia).
- La participación de Vida en la discusión y solución de la problemática de la economía cafetalera campesina, la soberanía alimentaria, la agroecología, las mujeres y los jóvenes.

Nuestros entrevistados fueron Briseida Venegas, Clara Palma Martínez, Margarita Flores, Gisela Illescas, Lucía Méndez, María Guadalupe Hernández y Ernesto Illescas, a quienes agradecemos su disposición, interés y autorización para llevar a cabo el estudio. Cabe mencionar que en un primer manuscrito ya hubo una retroalimentación con algunos integrantes de Vida. Continuaremos con este proceso para avanzar en el proyecto general y en el diálogo desde el cafetal.

### **IXHUATLÁN DEL CAFÉ Y VINCULACIÓN Y DESARROLLO AGROECOLÓGICO EN CAFÉ, A.C.**

Es necesario introducir algunos datos sobre el medio y la organización de la que estamos hablando. México es el decimoprimer productor de café a nivel mundial y Veracruz es el segundo estado con mayor productividad en el país. Esta entidad tiene 212 municipios y

uno de ellos es Ixhuatlán del Café (“donde hay hojas verdes de maíz” en náhuatl). Se encuentra a una altitud que va de los novecientos a los mil cuatrocientos metros sobre el nivel del mar; está rodeado de selva y bosque mesófilo de montaña, ocupando 35% de su territorio. Posee gran diversidad biológica, con suelos tropicales fértiles. Sus arroyos provienen del río Jamapa y el clima va de cálido y semicálido a templado húmedo con lluvias abundantes en verano (Gobierno del Estado Veracruz, 2019). El municipio cuenta con 34 localidades: una urbana y 33 rurales, con una población de 23 508 habitantes (Gobierno del Estado Veracruz, 2019: 2-3). El 64.4% de la población obtiene sus recursos económicos del sector primario. En 2017, los principales cultivos fueron el café cereza, el maíz y la hoja de plátano, o velillo.<sup>2</sup>

Su grado de marginación y rezago social está catalogado como alto. De los 23 508 habitantes, 17 391 (80.9%) personas tienen un ingreso inferior a la línea de bienestar y 8 553 (39.8%) uno inferior a la línea de bienestar mínimo (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2015). Ante estas dificultades, una de las estrategias más exitosas de los cafeticultores es la organización, siendo Vida, A. C. una de las más destacadas. La registraron como asociación civil en 2009, pero los procesos organizativos comenzaron en los años noventa como movimiento social y la participación en la actividad económica productiva del café se inició un poco después. En 2018 estaba integrada por 890 familias de tres municipios de la zona, con una superficie cultivada en producción agroecológica de 1 527 hectáreas (Vida, 2018: 1). Vida define:

Ser una organización consolidada y solidaria con los actores del sector rural de escasos recursos vinculada a través de alianzas y asociaciones con familias y comunidades organizadas e instituciones públicas y privadas; con una visión crítica y transformadora; defensora de los recursos natu-

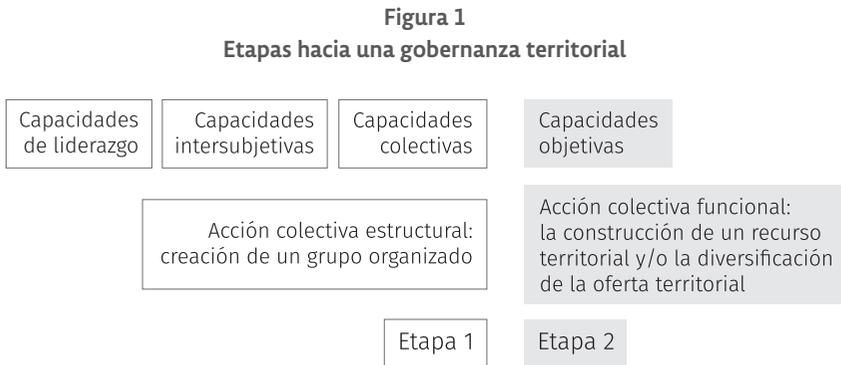
<sup>2</sup> Se utiliza para envolver los tamales, con buen precio de venta.

rales y humanos, y generadora de conocimientos técnicos y sociales para contribuir a un cambio social justo (Vida, 2014: s.p.).

Ya desde la presentación podemos observar contribuciones que apuntan a la construcción de una gobernanza territorial. A continuación desarrollamos el tema.

### EL PROCESO DE GOBERNANZA TERRITORIAL AL QUE CONTRIBUYE VIDA

Consideramos que Vida ha contribuido a la construcción de una gobernanza territorial. En este apartado nos interesa mostrar el proceso en etapas, como se observa en la figura 1.



Fuente: Elaboración propia con base en Torres Salcido y Ramos Chávez (2008) y Boucher (2012).

#### *La acción colectiva estructural y las capacidades individuales y colectivas*

Todo comienza con la *acción colectiva estructural*, con la creación de un grupo organizado. En esta etapa los liderazgos individuales tienen mucha importancia; catalizan una participación mayor al condensar procesos relacionales de confianza e intercambios solidarios con la comunidad; es decir, inician el desarrollo de capacidades intersubjetivas.

El origen de Vida está relacionado con los liderazgos de Clara Palma y Ernesto Illescas, quienes participaban en la Unión General Obrera Campesina y Popular (UGOCEP) y posteriormente formarán Vida. Clara Palma ha sido activista en temas de producción, salud, género, etc., e Illescas fue presidente municipal de 1995 a 1997 por el Partido de la Revolución Democrática. Son liderazgos con una gran trayectoria y han consolidado sus relaciones con la comunidad. Por su activismo y confiabilidad, diversas familias de Ixhuatlán se integran a la UGOCEP en la lucha por gestionar insumos y mejores condiciones de vida para los cafetaleros.

Con respecto a estas capacidades intersubjetivas, las personas entrevistadas afirman que actualmente tienen relaciones confiables dentro de Vida. Al solicitarles una descripción, las siete responden con palabras que incluyen familia, cooperación, amistad, compañerismo; lo que habla, según sus testimonios, de su capacidad de superar conflictos y controversias:

somos una gran familia; que nos apoyamos, que nos queremos, que existe el amor, la amistad, el cooperativismo, que es lo más importante; el apoyo mutuo. Que, pues, como todo, es como una casa, a veces sí se puede regañar, pelear, pero al rato ya estamos bien contentos: “pues no, que sí, tienes razón”, ya lo aceptas (Briseida Venegas Ramos en entrevista el 13 de agosto de 2020).

Volviendo a la historia, los liderazgos y las familias dieron pasos hacia la organización. En este sentido, el liderazgo de los iniciadores cedió el paso a la construcción de un colectivo; en este caso, por medio de una lucha: “la lucha social que transformó la pasividad en participación comunitaria organizada” (Vida, 2018: 1).

Fue una lucha social organizada en donde pasamos de ser campesinos, campesinas, empobrecidos, callados, inactivos, dependientes, a ser una organización; el principal aprendizaje de los primeros diez años fue a levantar la voz, a decir si estábamos inconformes y a luchar fuertemente por

que nuestros derechos se respetaran (...). Ése fue el cambio, aprender a hablar, aprender a gritar, a decir lo que nos molestaba y al mismo tiempo a chambear para que todo eso se reflejara en cambios; creo que es, fue, la primera etapa (Gisela Illescas Palma en entrevista el 15 de agosto de 2020).

Esta identidad colectiva se alcanza cuando se logra resignificar la identidad personal con lo que se tiene en común con los otros que integran la comunidad; eso que se entiende como un “nosotros” que hace posible la definición de sí mismos, poder distinguirse de otros y ser reconocidos como parte de una misma unidad social y política; así, se pueden reconocer intereses, inequidades y el cálculo de los intercambios en la arena política, así como orientar sus acciones con una conciencia de oportunidades y limitaciones, elementos imprescindibles para establecer acuerdos (Melucci, 1999; Hall, 1996). De esta manera podemos observar el surgimiento de otra etapa.

### *La acción colectiva funcional y las capacidades objetivas*

En la segunda etapa tenemos la *acción colectiva funcional*, que implica la construcción de un recurso territorial y su diversificación, según el caso. El principal recurso de Ixhuatlán del Café es, precisamente, este cultivo. A finales del siglo XIX, este producto se convirtió en el segundo con valor de exportación en México (sólo después de la plata), lo que provocó que los finqueros fueran sustituyendo el tabaco, predominante en ese entonces, por el café. Ya en la segunda mitad del siglo XX, la mayor parte de las localidades del municipio estaba dedicada a la siembra de este grano, lo que le valió ser denominado Ixhuatlán del Café en 1956 (Lozano y Natal, 2000: 28 y 53).

Como ya se mencionó, Ixhuatlán posee una altitud óptima para producir un café de calidad y el tipo arábica en sus variedades criolla, borbón y mundo novo, muy apreciado por su sabor y aroma. Para 2014, en 6 499 hectáreas se cosecharon 17 780 toneladas (Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, 2016: 1-2, 6; Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, s. f.)

Sin embargo, para las familias, el cultivo del café fue insuficiente. Según el estudio de Severiano Hernández (2021: 51-53), en 1999, algunas familias de Ixhuatlán, que posteriormente se consolidarían como Vida, se vincularon con investigadores de la Universidad Autónoma Chapingo (UACH), del *campus* Centro Regional Universitario Oriente (CRUO), y les plantearon el método de investigación-acción participativa. Esto fue algo trascendente, pues así empezaron un proceso de aprendizaje que significó:

- Darse cuenta de que los ingresos por el trabajo en el café no cubrían las necesidades familiares, por lo que era necesario buscar alternativas de ingreso.<sup>3</sup>
- Acceder a un estudio de zonificación agroecológica en la zona que les permitió reconocer y valorar al bosque mesófilo de montaña y diversificar la parcela con cultivos de velillo (hoja de plátano), palma camedor<sup>4</sup> y anturio.<sup>5</sup> La diversificación enfrentó (Severiano Hernández, 2021: 53):
  - Poca tenencia de la tierra y poca superficie de cultivo (menos de dos hectáreas), lo que restringía la incorporación de proyectos.
  - El reto de buscar otros cultivos, ya que sólo se conocía la siembra del café.
  - Parcelas divididas en siembra de café por un lado y comestibles por otro.
  - Mujeres sin instrucción escolarizada (no sabían leer ni escribir), lo que dificultaba la gestión de proyectos. Ante esto, la experiencia y el trabajo de las mujeres y la maximización de los espacios hizo posible ir armando invernaderos.

<sup>3</sup> En ese momento calcularon que se necesitaban 36 500 pesos anuales por familia, que no cubrían con el trabajo en el cafetal (Severiano Hernández, 2021: 51).

<sup>4</sup> Planta cuyo follaje es utilizado en floricultura como base ornamental.

<sup>5</sup> Flor de ornato originaria de zonas tropicales de Centro y Sudamérica, adaptable a las condiciones de Ixhuatlán del Café.

En 2002, la caída del precio del café intensificó la migración. Pero las cajas de ahorro que funcionaban desde la incipiente organización y la comercialización del velillo, el camedor y el anturio aumentaron el ingreso familiar, regulando la migración en algunas familias y aportando ingresos a las mujeres que se quedaron (Severiano Hernández, 2021: 53).

En 2007 y 2008, Vida se unió a otros movimientos sociales agroecológicos y de soberanía alimentaria; esto, y el método de investigación-acción participativa como herramienta, fomentó el liderazgo juvenil para la soberanía alimentaria en 2010, creando una red de promotores de actividades productivas (café, turismo campesino, medicina tradicional y grupos de ahorro solidarios), ecofeminismo (en 2013), ecotecnologías: baños secos, suministro de agua, captación de agua de lluvia, uso de estufas ahorradoras de leña (desde 2008), creación de fondos de semillas y producción de biofertilizantes (en 2011) y transformación en licores, salsas y mermeladas de naranja y durazno (en 2012) (Severiano Hernández, 2021: 54).

En 2009, Vida se conformó como asociación civil y cooperativa con el nombre de Campesinos en la Lucha Agraria, que coordina el proceso de producción, transformación y comercialización del café.

Entonces, como respuesta a la pobreza y las desigualdades sociales, y valorando la calidad y la importancia socio-productiva e histórica del café, como cultivo inducido pero con anclaje histórico, incorpora innovaciones y diversifica la oferta territorial, logrando la conversión de una producción convencional a una agroecológica, apropiándose de la cadena de valor gracias al beneficiado y la transformación agroindustrial, lo que les permite realizar ventas directas, tanto por cadenas cortas a nivel local y nacional como por canales alternativos y más directos de exportación.

En 2011 se afianzó la coordinación del beneficio del café y en 2012 lo exportó a Estados Unidos junto a la Unión de Cooperativas Agropecuarias (UCA) de San Ramón, Nicaragua, como red colaborativa denominada Agro Eco (Severiano Hernández, 2021: 54), que incorpora a campesinos cafetaleros, a tostadores de café solidarios, a la Red Agro-

ecología Comunitaria (CAN, por sus siglas en inglés),<sup>6</sup> relacionada con procesos de seguridad y soberanía alimentaria, y a enlaces de Investigación de Acción Participativa (Vida, 2014). Estas acciones favorecieron que 157 familias de Vida obtuvieran la certificación orgánica en 2013, logrando así ingresar a mercados de comercio justo, “que humaniza la cadena comercial y permite un pago justo y transparente a las familias” (Severiano Hernández, 2021: 59; Vida, 2018: 1).

Luego, en 2015, surge un recurso territorial innovador y diferenciado, una marca colectiva para la distribución de café con perspectiva de género: FemCafé. Así, se diseñó una estrategia para que de un porcentaje del café cosechado fueran ellas las comercializadoras, distribuidoras y administradoras, y que recibieran las remuneraciones directas por su trabajo.

También se ha dado prioridad a la capacitación sobre la importancia del trabajo, la calidad del producto final y el proyecto de vida en comunidad:

(...) gracias a los talleres, [las] capacitaciones que te dan (...), me motiva y nos motiva cada día más a seguir mejorando la calidad del café (...) y ahora yo ya sé qué es la calidad en taza, cómo poder catar tu café; te das cuenta de todos los beneficios que hay (...), pero también detrás de, porque está la soberanía alimentaria, la justicia económica, el empoderamiento de la mujer, digamos que para mí es muy importante el estar dentro de Vida (Briseida Venegas Ramos en entrevista el 13 de agosto de 2020).

Otra área ha sido el trabajo con abejas nativas, obteniendo miel melipona para la venta en 2016. Además, desde los liderazgos, continuó la atención a la salud familiar y comunitaria: “Cuando visité por primera vez Ixhuatlán del Café, en 1966, Clara Palma Martínez, una de las organizadoras del taller de curanderas del PASM [Proyecto Actores Sociales de la Flora Medicinal] local, mencionó que allí se curaban con

<sup>6</sup> Community Agroecology Network.

*el ánimo de vivir*” (Lozano, 2000: 7). Actualmente se fomenta la medicina herbolaria con una perspectiva de salud holística que aprovecha la diversidad biológica de las comunidades, pero también se ofrece al mercado, pues en 2017 se crea la marca colectiva Mujer que Sana con productos medicinales y subproductos de la miel.

Por último, como parte del proceso de intercambio de saberes entre Vida y la Unión de Cooperativas Agropecuarias nicaragüense y con la diversificación de los cafetales se creó la experiencia denominada “turismo campesino”, con la que una familia recibe en su casa al turista, quien convive, conoce los recursos territoriales mencionados y se concientiza sobre la importancia del trabajo y la vida en el campo. Estas visitas coinciden con la época de menores ingresos monetarios, entre junio y septiembre. En 2017 se incorporó la cata del café y la venta de artesanías locales<sup>7</sup> y a partir de 2019 también el bordado a mano de bolsas (Severiano Hernández, 2021: 59 y 72).

Como se aprecia, Vida, centrada en el café, diversifica e innova tanto tecnológica como socialmente. Cada producto aprovecha el renombre de otro, lo que hace que se valore en conjunto la oferta que presenta el territorio. Además, el turismo campesino que genera un ingreso pretende modificar la percepción y los conocimientos respecto a una comunidad, al café y al “saber hacer” locales.

### *Más allá del enfoque de los Sistemas Agroalimentarios Localizados*

El enfoque de los Sistemas Agroalimentarios Localizados busca incrementar las oportunidades de la población en los territorios rurales para reducir las desigualdades y la pobreza. Suele centrarse en la producción y comercialización de alimentos y servicios, por lo que se inclina más hacia la dimensión productiva y económica. Al respecto, creemos que la lógica campesina tiene un tipo de comprensión y acción ante la economía que puede enriquecer el enfoque, como el

<sup>7</sup> Donde se emplea el grano de café para elaborar accesorios (aretes, pulseras, collares).

hecho de que su propósito no sea la ganancia, sino la satisfacción de sus necesidades.

Recordemos que Vida define desde el cafetal su camino en tres etapas: la lucha social (acción colectiva estructural y capacidades individuales y colectivas desde nuestro esquema), el impulso a iniciativas económico-productivas agroecológicas (acción colectiva funcional y capacidades objetivas) y el bienestar, considerando la salud, las emociones y la espiritualidad.<sup>8</sup>

También podemos observar otros elementos en la transición de la segunda a la tercera etapa que pueden enriquecer el enfoque de los Sistemas Agroalimentarios Localizados, como la agroecología, la soberanía alimentaria, el enfoque de género y el bienestar familiar y comunitario como una unidad:

(...) nos hizo cuestionarnos los modelos productivos, los agronegocios, las formas de comercialización incluso (...); en esta última etapa fue que creamos ya café como modelo económico feminista... y además mantenemos como el eje de la organización importante la soberanía y la seguridad alimentaria... Y empezamos a descubrir que nuestra lucha no tenía que ser solamente nuestro territorio, y empezando por nuestra alimentación; teníamos que contagiar a más personas, que lucháramos en conjunto para articular un modelo de vida distinto (...), que es a lo que le apostamos, a tener una vida digna y que esta vida no esté a expensas a un sistema patriarcal capitalista que nos oprime y que además violenta nuestros derechos y también los derechos de nuestra madre tierra.

(...) no solamente teníamos que trabajar en esos temas de mejoramiento de las condiciones físicas y alimentarias, y acceso a remedios para curar la salud, sino que la salud estaba totalmente ligada a los aspectos emocionales (...). Que nuestros abuelos y abuelas puedan tener una vida dig-

<sup>8</sup> En nuestros entrevistados surge la palabra *espiritualidad*, relacionada con lo interno, con algo superior, con Dios, y se plantea que también debe ser considerada para que las personas podamos estar en plenitud. Más adelante se reproduce un extracto de una entrevista donde se menciona este aspecto.

na, que puedan morir dignamente y prepararnos para esos procesos de muerte también (...). Esto también se dio después de todos esos procesos de violencia que se vivieron en Veracruz, que fueron casi unos diez años, en donde los índices de violencia estaban terribles, y esa preocupación de cómo la violencia estaba afectando a las mujeres y a las familias, en general, pues ha sido también como un parteaguas para la organización. Por eso ahora que trabajamos el tema de salud lo hacemos no sólo a través de las plantas medicinales, sino estamos aprendiendo y conectando y reconectándonos con toda nuestra espiritualidad, con toda nuestra conexión con la energía personal, de manera que podamos mejorar... mejorar nuestra salud (Gisela Illescas Palma en entrevista el 15 de agosto de 2020).

Como habíamos definido: en la gobernanza, sólo en colectividad se camina, construyendo capacidades individuales-colectivas y creando recursos territoriales. Pero también observamos esto en el campo, donde la realidad está expuesta al movimiento, con experiencias que rebasan los esquemas teóricos. Estamos en una zona de amplios horizontes.

## **LA GOBERNANZA TERRITORIAL DESPLEGADA POR VIDA**

los gobiernos van y vienen, y las organizaciones  
y las personas en el territorio [aquí] estamos.  
Gisela Illescas Palma.<sup>9</sup>

En este apartado trataremos la construcción de las estructuras de relación entre diferentes actores para la acción pública, los mecanismos para el reconocimiento de conflictos y las mediaciones y las coordinaciones para delinear objetivos comunes desde Vida. Los identificamos desplegados hacia el interior y el exterior, y señalamos los criterios de exclusión y los límites, así como la incidencia en la política pública.

<sup>9</sup> En entrevista el 15 de agosto de 2020.

### *Al interior de Vida*

Hay que decir que el sujeto de trabajo no es el productor, sino la familia. Ahí comienza la identificación de necesidades y problemas, y el establecimiento de acuerdos que fluyen hacia la comunidad y la organización (figura 2) por medio de una red de promotores y delegados.

En cuanto al funcionamiento de Vida, todos los cargos de la dirección, así como las estrategias y las actividades, se eligen de manera democrática por los socios; es decir, por la familia productora de café. Cada localidad nombra delegados y promotores, con hombres y mujeres que participan en la asamblea.

Desde la perspectiva de las comunidades, para hacer política pública, y no sólo agendas que terminan con el periodo presidencial, se debe atender la relación familia-comunidad-organización, puesto que son quienes permanecen en el territorio y lo que se hace les beneficia o les afecta directamente. En Vida, la visión no se pone en lo inmediato, sino que se piensa a mediano y largo plazos.

Figura 2  
Actores que establecen redes y alianzas al interior de Vida



Fuente: Elaboración propia con información obtenida en entrevistas a integrantes de Vida, A.C.

### *Al exterior de Vida*

La construcción de redes y alianzas es una de las principales estrategias hacia el exterior. Tenemos:

- Redes de relaciones y alianzas multinivel. Se vinculan a diversos actores relacionados con las problemáticas de sus comunidades a nivel local, regional, nacional e internacional.
- Redes de relaciones y alianzas de diversidad sectorial (públicas, privadas y sociales). Las relaciones incluyen a los gobiernos en todos sus niveles, a las organizaciones civiles, a los agentes privados para la comercialización, al sector educativo y científico, a los consumidores y a organismos internacionales.

Vida ha formado redes con otras cooperativas de la zona, sobre todo, para la comercialización, con la Unión de Productores de la Montaña de Ocozaca, que fue la primera en incursionar en el café orgánico, y ha aprovechado que esta unión tiene un organismo de capacitación para la agricultura orgánica: el Centro Internacional de Capacitación en Cafecultura y Desarrollo Sustentable (Cicades), en donde Vida ha podido dar y recibir talleres de formación y ha intercambiado experiencias.

A nivel estatal, Vida también participa en el Sistema Producto Café —una organización en la que se encuentran los diferentes actores de la cadena productiva con la intención de generar políticas a favor del sector— y en la Asociación Veracruzana del Café —un organismo igual de plural y con los mismos objetivos que el sistema-producto.

Otro criterio de vinculación es el medioambiental. A nivel regional, Vida está dentro de la Coalición de Organizaciones de la Biorregión Jamapa-Antigua (más conocida como Cobija), que se centra en:

la restauración, conservación y manejo de recursos naturales del bosque de niebla y sistemas cafetaleros biodiversos, con especial interés en la protección del agua (...). Cobija también impulsa (...) la gobernanza del

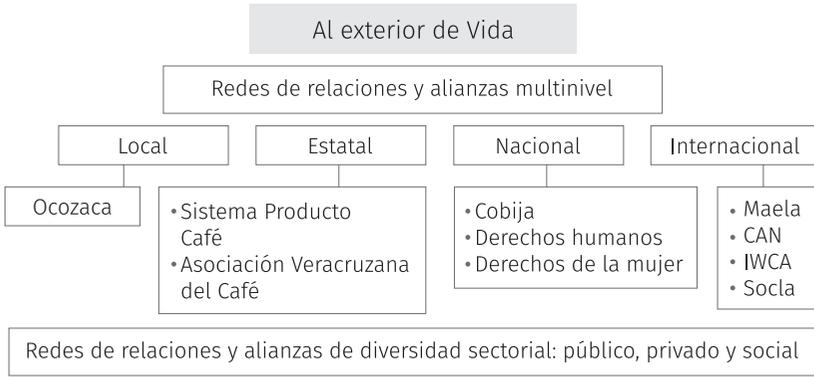
territorio, la participación ciudadana y la implementación de instrumentos de gestión (...), la justicia social (...) con especial énfasis en la igualdad de género (Cobija, s. f.).

Es interesante saber que Cobija como coalición se organiza en comisiones con las diferentes organizaciones. La de Comercialización está a cargo de Vida y del Consejo Regional del Café de Coatepec (Corcafeco); Fortalecimiento Institucional está a cargo de Iniciativas para la Naturaleza (Inana) y de Estudios Rurales y Asesoría Campesina (ERA); Manejo de Cuentas está a cargo de la asociación Senderos y Encuentros para un Desarrollo Autónomo Sustentable (Sendas) y de Global Water Watch-México (GWW México); Ecoturismo y Turismo Campesino están a cargo de Sendas y de Conecta Tierra. Esta última asociación también está a cargo de Gestión de Recursos (Cobija, s. f.). Es factible que Vida establezca vínculos con todas las otras organizaciones participantes. En entrevista (el 13 de agosto de 2020), Gisela Illescas declara que también trabajan con algunas otras organizaciones a nivel estatal en los derechos humanos y el empoderamiento de las mujeres.

A nivel internacional, Vida es parte de diferentes movimientos y redes, como el Movimiento Agroecológico de América Latina y el Caribe (Maela), una red de “organizaciones campesinas, de pequeños y medianos productores familiares, comunidades indígenas, comunidades sin tierra, de mujeres y jóvenes rurales, de consumidores y organizaciones sociales, que defienden la agricultura campesina y familiar agroecológica de nuestra América” (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2015). Como ya se comentó, Vida también trabaja con la Community Agroecology Network (CAN), la Red de Agroecología Comunitaria y la Unión de Cooperativas Agropecuarias (UCA), de Nicaragua, con quienes ha creado la red AgroEco.

Participa en la Alianza Internacional de Mujeres del Café (International Women’s Coffee Alliance-IWCA), con su representación en el país como Alianza de Mujeres en Café México, cuya misión es “em-

**Figura 3**  
**Redes de relaciones y alianzas recientes establecidas por Vida**



Fuente: Elaboración propia con información obtenida en entrevistas a integrantes de Vida, A.C.

poderar a las mujeres (...) para que logren una vida significativa y sostenible, y estimular el reconocimiento de la participación de las mujeres en todos los segmentos de la industria del café” (International Women’s Coffee Alliance, s. f.). También participa en la red de jóvenes en la agroecología de la Sociedad Científica Latinoamericana de Agroecología (Socla), que se enfoca a la investigación, a compartir experiencias y a la divulgación científica.

Así, Vida establece relaciones y alianzas con diversas organizaciones a nivel local, estatal, nacional e internacional y con diversos sectores: público, privado y social (figura 3).

*Criterios de exclusión y límites*

Si bien hay conciencia de la importancia del aspecto relacional entre las organizaciones, Vida tiene criterios de exclusión (figura 4):

hay algunas otras organizaciones con las que no colaboramos, las que nosotros llamamos “programeras”, que solamente están a expensas de los subsidios gubernamentales. Más bien trabajamos con organizaciones que tienen que ver con la producción o con el desarrollo, no solamente

con asistencialismo o paternalismo (Gisela Illescas Palma en entrevista el 15 de agosto de 2020).

Esto es importante, pues algunas relaciones pueden minar el capital simbólico, es decir, el prestigio, la confianza hacia la organización, y es preferible no ser identificadas con ellas.

Respecto al gobierno local, se actúa con prudencia, con respeto y diálogo, pues la experiencia ha hecho ver que existen tensiones por la lucha de reconocimiento y los recursos de la comunidad. Vida deja claro que no interviene en funciones ajenas, pero sí está dispuesta a construir:

no vamos a meternos en ejercicio de las funciones del gobierno municipal; o sea, nosotros estamos aquí desde hace muchos años y aquí vamos a permanecer, y nuestra estrategia más que nada es ser respetuosos, tolerantes, y sobre todo, pues de alguna manera sí podemos compartir y hacer algo con los gobiernos municipales, pues sí lo hacemos (Clara Palma Martínez en entrevista el 27 de julio de 2020).

Con respecto a la presencia de transnacionales agroalimentarias, como actores fuertes con efectos en el territorio, se ha optado por la construcción de autonomía y la apropiación de la cadena de valor y por las comercializaciones alternativas, así como por la innovación y la diversificación de los recursos territoriales, de lo que ya hemos hablado.

**Figura 4**  
**Exclusión y límites en relaciones de Vida**



Fuente: Elaboración propia con información obtenida en entrevistas a integrantes de Vida, A.C.

Sin embargo, sí hay contraposición cuando se trata de los derechos campesinos; sobre todo de sus derechos medioambientales: “por la defensa de los derechos campesinos, básicamente lo que tiene que ver con el agua y con la conservación de la biodiversidad, entonces ahí sí hacemos como una lucha frontal” (Gisela Illescas Palma en entrevista el 15 de agosto de 2020).

### *Incidencia en las políticas públicas*

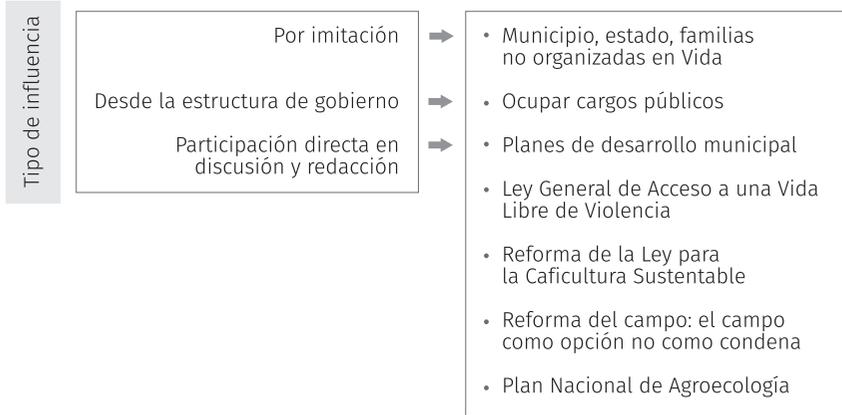
Vida ha incidido en las políticas públicas, en la definición de agendas y en la aplicación de algunos programas. Una influencia se da cuando las estrategias funcionan y permanecen; entonces son imitadas por otras organizaciones e incluso por familias no organizadas, pero que forman parte de las localidades donde trabaja Vida. Así fue en la cafecultura agroecológica y la floricultura con las mujeres, al grado de que se empiezan a incluir en el discurso y la agenda de los gobiernos municipales.

Otro aspecto es la participación de algunos socios y fundadores de la organización en el gobierno del municipio y en las localidades. Así pasó con Ernesto Illescas como presidente municipal de Ixhuatlán del Café (de 1995 a 1997) y actualmente en la localidad de Guzmantla, donde el agente municipal forma parte de la base organizativa de Vida.

Otras contribuciones de Vida se observan en el gobierno municipal, pues participa en los foros que se organizan para tratar diferentes problemas. Si es buena la relación con el ayuntamiento en turno, la invitan a formar parte de los concejos municipales para los planes de desarrollo, sobre todo para los temas sobre ambiente, sector agropecuario y mujeres (figura 5).

En el estado, Vida ha participado en la promoción de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y actualmente trabaja el capítulo ambiental de la reforma a la Ley para la Caficultura Sustentable.

**Figura 5**  
**Incidencia en políticas públicas, agendas y programas**



Fuente: Elaboración propia con información obtenida en entrevistas a integrantes de Vida, A.C.

A nivel nacional, como integrante de la Red Mexicana por la Agricultura Familiar y Campesina, ha trabajado en la propuesta para la reforma al campo: el campo como opción, no como condena, y a la fecha también apoya el Plan Nacional de Agroecología, compartiendo experiencias y estrategias favorables, visibilizando su trabajo.

Éstas han sido las más recientes intervenciones de la organización, pero el trabajo y las relaciones a lo largo de treinta años son extensos.

## **ESTRATEGIA DE VIDA PARA FAVORECER LA GOBERNANZA TERRITORIAL**

Todavía hay mucho que definir, mucho que proponer como organización, que es en realidad este tipo de caficultura. Pero yo creo que no es que lo hayamos hecho solos, sino que tiene que ver con la conciencia crítica de quienes participamos en Vida, de cada una de las familias que integramos esta organización... Es muy importante, y el compromiso que cada quien establezca para hacer cambios por sí mismos... y luego los cambios que podemos hacer de manera colectiva... y luego cómo hacemos que esos cambios permanezcan en el tiempo.

Gisela Illescas Palma.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> En entrevista el 15 de agosto de 2020.

En el contexto de la gobernanza territorial, una estrategia es una acción definida de manera general que permite alcanzar o fortalecer dicha gobernanza, lo que dependerá del nivel de organización alcanzado por el agente que la proponga. La estrategia de Vida para favorecer la gobernanza territorial es generar procesos de coordinación económica y desarrollo de capacidades. De aquí se derivan las tácticas o los procedimientos (figura 6), que entendemos como las habilidades necesarias para lograr la meta, que en términos sintéticos sería movilizar recursos locales aprovechando sus relaciones de proximidad y construyendo redes y alianzas al interior y exterior del territorio.

Para la coordinación económica, la táctica fundamental es la construcción de redes y alianzas del nivel local al nacional y al internacional, que integran a diversos sectores: la educación, las cooperativas

**Figura 6**  
**Estrategia y tácticas para favorecer la gobernanza territorial**

Estrategia	Generar procesos de			
	Coordinación económica	Desarrollo de capacidades		
Tácticas	↓	Intersubjetivas	Colectivas	Objetivas
	Construcción de redes de relaciones y alianzas multinivel y de diversidad sectorial	Identidad colectiva Unidad de trabajo familiar Participación comunitaria Redes de enseñanza-aprendizaje Visibilización del trabajo Hacia el bienestar	Acción e identidad colectiva Participación comunitaria Unidad de trabajo familiar Redes de enseñanza-aprendizaje Redes de relaciones y alianzas multinivel y de diversidad sectorial Visión a mediano y largo plazo Visibilización del trabajo Hacia el bienestar	Construcción y diversificación de recursos del territorio Hacia el bienestar

Fuente: Elaboración propia con información obtenida en entrevista a integrantes de la Vida, A.C.

cafetaleras, las organizaciones civiles nacionales e internacionales, los movimientos sociales, los agentes privados, etc. Como se vio en el apartado anterior, éstas son las redes de relaciones y alianzas multinivel y de diversidad sectorial. Estas redes y alianzas conforman un tejido que moviliza recursos internos y externos, proyectos locales para la comercialización del café en las ciudades y en el extranjero, y distribuyen significados y valorizaciones de un recurso local, como ocurre con las marcas AgroEco y FemCafé, que han demostrado ser efectivas en la construcción de acuerdos de coordinación y distribución.

Para el desarrollo de las capacidades, ya en el primer apartado hablamos al respecto, por lo que aquí no haremos referencia a fases consecutivas, sino a tácticas dirigidas a las capacidades intersubjetivas, colectivas y objetivas (Torres Salcido y Ramos Chávez, 2008: 80).

Comenzaremos por las tácticas de las capacidades colectivas, que son las que utilizaron para la creación y el fortalecimiento de la organización, para asegurar su permanencia, vinculadas también a la creación de redes y alianzas, para hacer posibles diversas transferencias.

*Acción e identidad colectiva:* Las definimos como la forma de agencia y agrupación en torno a objetivos y motivaciones compartidas, atravesada por relaciones expresivas y emocionales con énfasis en lo cotidiano y lo local, mediada por la identidad colectiva, que hace posible la definición de sí mismos, para distinguirse y ser reconocidos, permitiendo la identificación de intereses e inequidades y el cálculo de los intercambios en la arena política, con la finalidad de orientar sus acciones con una conciencia de las oportunidades y las limitaciones que se presentan, lo cual, decíamos, es imprescindible para el establecimiento de acuerdos (Melucci, 1999; Hall, 1996).

*Participación comunitaria:* Es el sostén de la organización. Todos los cargos de dirección, así como los diagnósticos y las tácticas a implementar dentro de Vida, sin excepción, son definidos desde la participación y con mecanismos democráticos por las y los pro-

ductores de café y las y los promotores de actividades productivas. Cada localidad nombra delegados, tanto hombres como mujeres, que participan en la asamblea. Esto evita la centralización del poder.

*Unidad de trabajo familiar:* En este caso, desde el pensamiento campesino, no es el productor, sino la familia y su bienestar los criterios más importantes de su organización económica y social. Esto no sólo permite la incorporación de objetivos sociales (e incluso espirituales) en la organización, sino integrar a niñas, niños, adolescentes y jóvenes en diferentes actividades, como las cajas de ahorro, en las que se les solicita ocupar los cargos de administración según su grupo de edad, lo cual es una primera experiencia para muchos, según captamos en entrevista.<sup>11</sup> Además, desde la familia se reconocen las diferencias que se asignan en su interior a partir del sexo en cuanto a responsabilidades, derechos y dotación de recursos, como la tierra, el crédito, los liderazgos, la distribución de ganancias, el poder político, etc. Esto ha llevado a reconocer las aportaciones y desventajas de las mujeres campesinas y ha dado pie a la construcción de la marca FemCafé. Es un paso significativo que se cuestione la organización familiar tradicional y se generen mecanismos de compensación de desigualdades. De este modo, se atiende un espectro más amplio de las necesidades en la familia, lo que repercute en la organización comunitaria y cafetalera.

*Redes de enseñanza-aprendizaje:* Mediante el enfoque de investigación-acción participativa al interior y mediante el contacto con otras organizaciones. También desde la soberanía alimentaria y la agroecología, que propone intercambios de campesino a campesino. Este aspecto permite la formación de cuadros que hagan

<sup>11</sup> Como ejemplo tenemos a la misma familia Illescas. La hija Gisela, de quien recuperamos varios testimonios durante este trabajo, inició su participación desde niña y ahora como joven ha dado continuidad al proyecto, lo mismo que otros jóvenes cafetaleros de la organización.

posible el relevo para asumir responsabilidades dentro de la organización. Así lo vemos con su red de promotores.

*Redes de relaciones y alianzas multinivel y de diversidad sectorial:* Las construidas a nivel local, regional, nacional e internacional, así como entre los diversos sectores, con los gobiernos en todos los niveles, las organizaciones civiles, los agentes privados para comercialización; con el sector educativo y científico, con los consumidores y los organismos internacionales.

*Visión a mediano y largo plazos:* Superar la inmediatez es una de las consecuencias del arraigo territorial. Como estrategia, otorga una visión de desarrollo o despliegue de potencialidades campesinas que da sustento a la acción colectiva, porque se vive allí y el bienestar se quiere permanente.

*Visibilidad del trabajo:* Dar visibilidad y reconocimiento porque, en términos de gobernanza territorial, Vida, al convertirse en un referente local, estatal y nacional, ve facilitada la gestión de recursos y la ampliación de alianzas. Es la construcción de prestigio y capital simbólico.

*Hacia el bienestar:* La atención a todo lo que otorgue bienestar a la familia y la comunidad, como lo económico-productivo, la salud (medicina herbolaria), las cajas de ahorro, las ecotecnologías, la espiritualidad, como medios de superación de la pobreza, dirigen y dan sentido a la organización.

Respecto a las capacidades intersubjetivas, tenemos tácticas que cumplen con un doble objetivo, pues además de activar capacidades colectivas, se generan de manera significativa la confianza, la solidaridad, el respeto entre quienes participan, construyendo una identidad colectiva, y así sucede con todos los intercambios. Hablamos de las siguientes tácticas:

- Identidad colectiva.
- Unidad de trabajo familiar.
- Participación comunitaria.
- Redes de enseñanza-aprendizaje.
- Visibilidad del trabajo.
- Hacia el bienestar.

Por otra parte, las capacidades objetivas, es decir, el capital territorial, las englobamos en las siguientes tácticas:

*Construcción y diversificación de recursos del territorio:* Aprovechando el arraigo del café, se han construido recursos territoriales; además de agregar valor con la transformación y la creación de las redes de comercialización directa, se les han aportado significados, como el cuidado del ambiente desde la agroecología (AgroEco), la perspectiva de género (FemCafé), la inclusión de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, y de ahí se pasa a la diversificación, con el cultivo y la venta de otras plantas y follajes, así como con la iniciativa de turismo campesino, todo desde el marco de los principios de la soberanía alimentaria. En conjunto, tenemos un logro importante en innovaciones sociales.

*Hacia el bienestar:* Implica territorializarse, ser capaz de reproducir la vida y decidir sobre cómo tener un proyecto político viable.

Es importante puntualizar que las tácticas tal vez no se elaboran de manera consciente, deliberada o planificada para favorecer la gobernanza; sin embargo, desde nuestra visión, cumplen con los propósitos que llevan a la gobernanza territorial, actuando de manera indirecta, mientras que otras sí se construyen con tal propósito, como las redes, las alianzas y la diversificación.

## CONCLUSIONES

Hablar de gobernanza territorial en el contexto de las organizaciones campesinas locales es hacerlo en términos de poder. Superar el empobrecimiento y las desigualdades materiales no depende sólo del tratamiento de factores productivos; es necesario considerar la dimensión política: las capacidades relativas de los agentes y sus relaciones, así como la estructura de estas relaciones en el marco político. En este trabajo se trataron los dos primeros aspectos, con el auxilio de los conceptos de la gobernanza territorial y de los Sistemas Agroalimentarios Localizados; el último se tratará en un trabajo futuro, para entender las asimetrías que explican la inequidad entre diversos grupos sociales y la posibilidad de construir la gobernanza territorial.

La gobernanza de la que hablamos implica la territorialización y el ejercicio de mecanismos democráticos. Una política pública es parte de la territorialización en su forma institucional y otras formas no institucionales son la estrategia y las tácticas que se materializan en las comunidades; ambas van dando forma a un proyecto político que pretende permanencia y sentido; un proyecto que realmente se pueda vivir en la cotidianidad y tenga proyección a futuro. Esto es lo que entendemos por territorializarse; es decir, lo que se requiere para trascender dos mecanismos que están en contra de la comunidad: la extracción y la exclusión, que precarizan, empobrecen y marginan a la población de los dispositivos formales e informales que dan acceso a diversos recursos y permiten tomar decisiones.

Respecto a la extracción, los cafetaleros históricamente la han padecido por parte de las grandes empresas agroindustriales. El proceso al que nos referimos ha permitido que los ingresos monetarios agrícolas familiares por la venta a intermediarios del café cereza representen 17%, frente a 35% que provienen del café pergamino y molido (Severiano Hernández, 2021: 70), lo que ya es un avance importante.

Según un estudio realizado por Mónica Severiano Hernández (2021: 73) con 21 familias campesinas cafetaleras integrantes de Vida, el ingreso familiar se compone como se ve en el cuadro 1. La mayor

**Cuadro 1**  
**Composición del ingreso familiar**

<i>Composición del ingreso familiar</i>	<i>Monetario</i>	<i>No monetario</i>
Café: cereza, pergamino y molido	30%	
Plantas* ornamentales	14%	
Autoconsumo		11%
Programas sociales		10%
Velillo	9%	
Otros oficios	7%	
Turismo campesino	4%	
Jornal	4%	
Artesanías	3%	
Promotores	3%	
Transformación artesanal (licores, salsas y mermeladas*)	3%	
Otras profesiones	2%	
Subproductos de la miel y herbolaria	2%	
<b>Total*</b>	<b>79%</b>	<b>21%</b>

\* Agregado nuestro

Fuente: Severiano Hernández, 2021: 73.

parte del ingreso (90%) es gestionada directamente por las familias (ingresos agrícolas, ingresos no agrícolas y autoconsumo) y el resto (10%) depende de factores externos (programas sociales). El 77% está relacionado con actividades agrícolas y el 69% es resultado de la acción colectiva funcional y del desarrollo de capacidades objetivas (organización-diversificación). Para Severiano Hernández (2021: 71, 73, 74), estos procesos organizativos:

- Han otorgado beneficios a las familias, tanto por la obtención de mayores ingresos como por la distribución del esfuerzo familiar.
- Incluyen más a jóvenes y mujeres.
- Han reducido la vulnerabilidad ante las fluctuaciones de los mercados agrícolas.

- Redujeron su dependencia alimentaria de 78% a 38% en un periodo de seis años (Gisela Illescas Palma en entrevista el 26 de agosto de 2021).
- Han dado solvencia en los periodos entrecosecha del café, que va de junio a septiembre, y la posibilidad de invertir en sus cafetales.

Es decir, han beneficiado a las mujeres y los hombres cafetaleros, limitando la extracción. En cuanto a la exclusión, vayamos a las preguntas que nos planteamos al inicio del capítulo y prometimos responder: ¿Qué gobernanza territorial ha ayudado a construir Vida? ¿Por qué y para qué se propusieron edificarla? ¿Cómo se construyó? ¿Qué ha quedado pendiente en la construcción? Estamos en el terreno de la democracia.

La gobernanza territorial que favorece Vida surge de saber que el campesino aislado no tiene existencia política, pues no influye en las decisiones públicas. Sólo cuando se actúa colectivamente, a través de acciones respaldadas por una identidad colectiva, es posible la vida política. Es decir, esta última es factible cuando entre el campesino y el Estado media la colectividad, que agrupa las voluntades coincidentes de los individuos. De ahí el *qué* y *para qué* edificar esta gobernanza.

Pero, ¿qué tipo de gobernanza territorial? Para los cafetaleros es colectiva, participativa, paulatina e inacabada. Es una realidad en movimiento y, por lo tanto, histórica, donde una fase permite transitar a otra de más complejidad, madurez y riqueza, desde la creación de una organización y la invención de recursos territoriales hasta la ampliación de las necesidades que deben ser satisfechas, como la espiritualidad, la salud, las emociones, que se vuelven imprescindibles para la adquisición de capacidades. Por supuesto, esto no es lineal y también puede haber retrocesos.

El tipo de gobernanza territorial que ha construido Vida corresponde a una democracia participativa, no como alternativa radical, sino complementaria de los procesos institucionales, lo que siguiendo los lineamientos de la soberanía alimentaria y la agroecología no es sólo la negociación de intereses, sino una construcción nacional. Es decir,

al reconocerse desde la identidad colectiva como quienes alimentan a una sociedad ya no se habla sólo de la familia y lo local, sino también de la política pública de una nación. De ahí que Vida participe en foros, concejos municipales, promociones y propuestas de algunas leyes relacionadas con la perspectiva de género, la agricultura (en general), la agroecología y la cafecultura (en particular).

De esta manera, Vida deja la exclusión, llevando consigo la posibilidad de agencia, que junto con la lucha económico-productiva conforma frentes hacia la territorialización. Sin embargo, en la posibilidad de agencia también pudimos observar grados. La gobernanza territorial en Vida es mucho más intensa al interior, entre los campesinos, las organizaciones afines y los consumidores. Un buen ejemplo es el esquema comercial del café AgroEco, una red que integra intereses y mutualidades entre Vida y otros cafetaleros, tostadores de café, la Red Agroecológica Comunitaria y grupos de investigación-acción participativa. El resultado es el consumo de un café de calidad y el pago de precios justos a los campesinos.

Frente al Estado, la gobernanza territorial es intermitente, y esto tiene que ver con la configuración que el capitalismo le imprima al primero, con la correlación de poder entre las organizaciones campesinas como movimientos sociales y los agentes de la gran agroindustria en su capacidad de presionar y/o corromper al gobierno en turno. Es, sin duda, un proceso complejo y un reto para la democracia.

En cuanto a la gran agroindustria nacional y extranjera, la gobernanza es baja o nula, puesto que la lógica de la ganancia se superpone al pensamiento público y colectivo que organizaciones como Vida se esfuerzan por construir. Por estas razones, consideramos que en las relaciones con el Estado y la agroindustria transnacional se identifican elementos inacabados en la construcción de la gobernanza territorial, considerando que el “cómo se construyó” se ha respondido en el tercer apartado.

Respecto a lo que ha quedado pendiente, podemos decir que Vida —así como la diversidad de organizaciones campesinas y familiares cafetaleras y de otros cultivos y alimentos del país— debe fortalecer

su participación como movimiento social campesino y también como movimiento agroecológico, intelectual y feminista, acentuando el contenido de la propuesta civilizatoria que representa hoy en día la población que trabaja en el campo. Lo que queda pendiente es seguir presionando para que el Estado actúe a favor de las representaciones colectivas, aun en medio de la lógica neoliberal.

Se trata de ejercer la democracia, un sistema político y de organización social no sólo funcional o procedimental, sino de alta complejidad que requiere de la participación ciudadana organizada, su núcleo básico, para establecerse; en donde la gobernanza territorial puede ser una herramienta para la construcción del bien común.

## BIBLIOGRAFÍA

- Boucher, François (2012). “De la Air a los Sial: reflexiones, retos y desafíos en América Latina”. En *Sistemas Agroalimentarios Localizados en América Latina. Alternativas para el desarrollo territorial*, coordinado por Francois Boucher, Angélica Espinosa Ortega y Mario del Roble Pensado Leglise, 13-34. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Centelles, Josep (2006). “El buen gobierno de la ciudad”. *Vox Localis* 19: 1-21 [en línea]. Disponible en <<https://old.voxlocalis.net/revistas/num19/doc/Josep%20Centelles%20Nov%202006.pdf>> (consulta: 8 de agosto de 2020).
- Coalición de Organizaciones de la Biorregión Jamapa-Antigua (Cobija) (s.f.). Cobija [en línea]. Disponible en <<https://www.facebook.com/inanaac/photos/cobija-una-coalici%C3%B3n-de-organizaciones/1325554677467796>> (consulta: 4 de septiembre de 2020).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). “Pobreza a nivel municipio 2015” [en línea]. Disponible en <[https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Veracruz/Paginas/pobreza\\_municipal2015.aspx](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Veracruz/Paginas/pobreza_municipal2015.aspx)> (consulta: 10 de marzo de 2020).
- Gobierno del Estado de Veracruz (2019). Sistema de Información Municipal. Cuadernillos Municipales 2019. Ixhuatlán del Café. Veracruz, México: Gobierno del Estado de Veracruz [en línea]. Disponible en <[http://ceieg.veracruz.gob.mx/wp-content/uploads/sites/21/2019/06/Ixhuatl%C3%A1n-del-Caf%C3%A9\\_2019.pdf](http://ceieg.veracruz.gob.mx/wp-content/uploads/sites/21/2019/06/Ixhuatl%C3%A1n-del-Caf%C3%A9_2019.pdf)> (consulta: 10 de marzo de 2020).
- Haesbaert, Rogério (2013). “Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad”. *Cultura y Representaciones Sociales* 15 (8): 9-42.

- Hall, Stuart (1996). "Introduction: who needs 'identity'?" En *Questions of Cultural Identity*, editado por Stuart Hall y Paul Du Gay, 1-17. Londres: Sage.
- Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández-Collado y Lucio Pilar Baptista (2008). *Metodología de la investigación*. México: McGraw Hill-Interamericana.
- Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (Inafed) (s. f.). *Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México. Estado de Veracruz de la Llave. Ixhuatlán del Café*. México: Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal.
- International Women's Coffee Alliance (IWCA) (s. f.). *Misión de la IWCA* [en línea]. Disponible en <<https://www.womenincoffee.org/what-we-do>> (consulta: 2 de septiembre de 2020).
- León Hernández, Efraín (2011). "Territorialidad campesina y contrarreforma agraria neoliberal en México". En *Descubriendo la espacialidad social desde América Latina*, coordinado por Georgina Calderón Aragón y Efraín León Hernández, 179-208. México: Ítaca.
- Lozano y Natal, Gema (2000). *Ixhuatlán de San Pedro y del Café (Ensayo histórico de una comunidad)*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- Mayntz, Renate (2001). "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (21): 1-8 [en línea]. Disponible en <<http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/021-octubre-2001/0041004>> (consulta: 3 de enero de 2019).
- Melucci, Alberto (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: El Colegio de México-Centro de Estudios Sociológicos.
- Muchnik, José, Javier Sanz Cañada y Gerardo Torres Salcido (2011). "Sistemas Agroalimentarios Localizados: estado de las investigaciones y perspectivas". *Estudios Latinoamericanos* (27-28). Disponible en <<http://revistas.unam.mx/index.php/rel/issue/view/3932/showToc>> (consulta: 15 de diciembre de 2020).
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2015). "Movimiento agroecológico de América Latina y el Caribe (Maela)" [en línea]. Disponible en <<http://www.fao.org/family-farming/detail/es/c/326708/#:~:text=El%20Movimiento%20Agroecol%C3%B3gico%20Latinoamericano%20y,sociales%2C%20que%20defienden%20la%20Agricultura>> (consulta: 4 de septiembre de 2020).
- Sandín Esteban, María Paz (2003). *Investigación cualitativa en educación: Fundamentos y tradiciones*. Madrid: McGraw Hill-Interamericana.
- Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz (Sefiplan) (2016). *Ixhuatlán del Café. Cuadernillos Municipales, 2016*. Veracruz, México: Gobierno del Estado de Veracruz.

- Severiano Hernández, Mónica (2021). "Agroecología y sostenibilidad de la vida. Una mirada desde la organización campesina cafetalera Vida en las altas montañas de Veracruz, México". Tesis de maestría en desarrollo económico y cooperación internacional. México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Torres Salcido, Gerardo (2018). "Gestión y gobernanza territorial. Los Sistemas Agroalimentarios Localizados en la encrucijada del desarrollo territorial". *Revista Iberoamericana de Viticultura, Agroindustria y Ruralidad* 14 (5): 61-79.
- Torres Salcido, Gerardo, y Héctor Alejandro Ramos Chávez (2008). "Gobernanza y territorios. Notas para la implementación de políticas para el desarrollo". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 203 (50): 75-95.
- Vinculación y Desarrollo Agroecológico en Café (Vida) (2014). *Vinculación y Desarrollo Agroecológico en Café, a.c.* Presentación SlidePlayer [en línea]. Disponible en <<https://slideplayer.es/slide/1348693/>> (consulta: 1 de septiembre de 2020).
- Vinculación y Desarrollo Agroecológico en Café (Vida) (2018). *Agroecología para la vida-Sembrando agroecología, cosechando justicia*. Roma, Segundo Simposio Internacional sobre Agroecología.

**LAS PAUSAS EN EL CAMINO  
Y LOS RETOS PARA SEGUIR AVANZANDO**



# Gobernanza territorial en los procesos de patrimonialización de bienes alimentarios. La “alegría” de amaranto en la Ciudad de México

*Laura Elena Martínez Salvador*

*Daniel de Jesús Contreras*

*Maira Itzel Guerrero Jacinto*

## INTRODUCCIÓN

En México, los sistemas agroalimentarios son esenciales para el desarrollo de los territorios por su importancia en la producción y el suministro sostenible de alimentos. Sin embargo, los cambios en el uso y la gestión de la tierra y el agua, el aumento en los niveles de contaminación, la sobreexplotación de zonas pesqueras, la deforestación, el cambio climático, el crecimiento demográfico, la urbanización y otras actividades (como la minería) están debilitando los ecosistemas (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2019) y amenazando la sostenibilidad de los recursos alimentarios. En este sentido, las estrategias de acción para la conservación y el impulso de los sistemas agroalimentarios a partir de la protección institucional de estos bienes surgen con una redoblada importancia.

Una de las estrategias de protección institucional de los bienes alimentarios es su salvaguarda con las declaratorias como patrimonio, especialmente de los que son considerados como un “anclaje territorial” por los componentes socioculturales e históricos inherentes tanto al bien alimentario final como al *saber-hacer* que los define. Un

ejemplo reciente lo constituye el nombramiento de la “alegría” (alimento obtenido del cultivo conocido como amaranto) de Santiago Tulyehualco, en la Ciudad de México, como Patrimonio Cultural Intangible, otorgado en octubre de 2016, luego de más de una década de trabajos preparatorios.

Esta designación tuvo como sustento principal la actividad colectiva de actores e instituciones y surgió a partir de procesos de articulación y gobernanza que se gestaron con la finalidad de conseguir esta declaratoria. Sin embargo, a pesar de la importancia que la patrimonialización de lo cultural-intangible tiene para la valorización (Roigé, Frigolé y Del Mármol, 2014: 13), especialmente de los bienes alimentarios, como el amaranto, existe un vacío teórico-empírico que dificulta el entendimiento de los procesos de gobernanza que dieron paso a estas declaratorias y el análisis de los elementos que a poco más de cuatro años de haberse concretado han tenido efectos en el desarrollo de esta protección institucional.

El objetivo de nuestra investigación es analizar, a partir de una serie de características de la *gobernanza territorial*, el proceso con el que se gestó la declaratoria de la “alegría” de amaranto como Patrimonio Cultural Intangible de la Ciudad de México, con la finalidad de identificar cómo han impulsado o restringido estas características el desarrollo de la declaratoria, señalando el potencial que tiene la protección institucional para el desarrollo del territorio.

Este capítulo consta de seis apartados: en el primero y el segundo se abordan los elementos conceptuales (patrimonio cultural, patrimonialización y gobernanza territorial) que sirven de base para analizar los resultados, en el tercero se exponen el marco contextual de la producción del amaranto y los antecedentes de la declaratoria como patrimonio, en el cuarto se presenta la metodología, en el quinto se analizan los resultados a la luz de la patrimonialización del amaranto y los elementos de la gobernanza territorial presentes después de obtenida la declaratoria y en el sexto se presentan las reflexiones finales.

## **LA DECLARATORIA COMO PATRIMONIO CULTURAL INTANGIBLE PARA LA PROTECCIÓN DE LOS BIENES ALIMENTARIOS**

En nuestro país, algunos de los recursos institucionales para proteger los bienes alimentarios, así como los elementos geográficos, históricos, culturales e identitarios en torno a productos originarios de un territorio, son las identificaciones geográficas (IG), las denominaciones de origen (DO) y las marcas colectivas (MC) (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, 2017), así como las declaratorias de patrimonio (patrimonialización) para determinados productos en regiones específicas.

Estas declaratorias buscan impulsar la actividad económica de miles de actores de las cadenas productivas, quienes al ver revalorizados sus productos, siendo esta declaratoria un reconocimiento a la calidad originaria de los bienes, pueden resaltar los elementos tangibles e intangibles que dan valor agregado a sus creaciones y favorecer su inserción en los mercados nacionales e internacionales.

Uno de los principales beneficios que otorgan las certificaciones lo constituye la “resolución de una dicotomía entre lo local y lo global” (Bowen, 2011: 62). Estas institucionalidades se producen a través de la acción colectiva administrada de los actores locales, quienes bajo los lineamientos rectores de prácticas y metodologías diseñadas para la protección de los bienes agrícolas, el rescate del conocimiento tácito y explícito de productores rurales y la revalorización de actividades culturales alrededor de productos específicos generan bienes de alto valor agregado, buscando que su producción, comercialización y beneficios permanezcan en la región.

La patrimonialización de los bienes alimentarios es uno de los múltiples recursos de particular interés para esta investigación, ya que más allá de la protección de carácter comercial que caracteriza a las identificaciones geográficas, las denominaciones de origen y las marcas colectivas, la patrimonialización promueve la revitalización y salvaguarda de la herencia cultural de los individuos, su identidad, sus expresiones y su cultura en torno al quehacer agroalimentario,

así como la preservación de ciertas condiciones territoriales que favorecen el reconocimiento patrimonial. Además, la patrimonialización de productos agroalimentarios o de platillos que incluyen ingredientes autóctonos tiene repercusiones adicionales en la dinamización del territorio y la creación de colectivos sociales para la salvaguarda del patrimonio (Espeitx, 2008).

El *patrimonio* puede ser entendido como el conjunto de bienes susceptibles de ser apreciados cultural, natural, material o inmaterialmente, y encuentra en la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) los principios institucionales que guían la identificación de este constructo y los preceptos para su gestión y sostenibilidad. Entre las principales clasificaciones en torno al patrimonio está el *patrimonio cultural*, que se define como:

los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas biológicas (...) las formaciones geológicas y fisiográficas (...) que constituyan el hábitat de especies animales y vegetales amenazadas (...) los lugares naturales que tengan un valor universal (...) desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural (UNESCO, 2014: 134).

Esto es conceptualizado usualmente como *patrimonio cultural material* debido al componente tangible que caracteriza a ciertos bienes, espacios y monumentos. Sin embargo, existen también diversas manifestaciones de la cultura que son agrupadas como *patrimonio cultural intangible*. En esta categoría se integran “aquellos usos, representaciones, expresiones, artes, rituales, festividades, conocimientos y técnicas (...) que las comunidades, los grupos y (...) los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural (UNESCO, 2014: 135).

En los últimos años, el interés por el patrimonio cultural intangible ha ido en aumento, por lo que este concepto ha ido ampliando sus significados, incluyendo también las construcciones socioculturales que representan la identidad de los territorios a través de una serie de símbolos (Prats, 2005). La patrimonialización, incluso de lo cul-

tural intangible, por otro lado, implica una serie de procesos de producción cultural con los cuales se seleccionan elementos culturales que se ven inmersos en una dinámica de resignificación para nuevos usos sociales. Estos elementos se activan por individuos que pueden ser internos o externos respecto al territorio y provenir de espacios productivos, culturales, académicos, políticos o sociales (Roigé, Frigolé y Del Mármol, 2014: 13).

La recuperación de los bienes patrimoniales, especialmente de los alimentos, y el rescate de sus simbolismos son la base de los procesos de patrimonialización, que se gestan a través de acciones colectivas administradas por actores locales, quienes, bajo los lineamientos rectores de prácticas y metodologías diseñadas para la protección de bienes agrícolas (donde se considera el rescate del conocimiento tácito y explícito de productores rurales y la revalorización de las actividades culturales alrededor de productos específicos), permiten generar bienes de alto valor agregado, cuya producción y comercialización benefician a la región que los produce.

Sin embargo, para Royuela y Ramírez (2015) la patrimonialización implica un proceso de apropiación de los símbolos por los colectivos. Para lograrla es necesaria la activación de estos símbolos por parte de ciertos agentes, pero su articulación no está exenta de conflictos. Así, es clara la importancia de integrar la perspectiva de la gobernanza, especialmente porque la construcción de estos dispositivos de protección implica una articulación de actores para generar una base social que los gestione y opere, como se verá en el siguiente apartado.

## **GOBERNANZA TERRITORIAL EN LOS PROCESOS DE PATRIMONIALIZACIÓN ALIMENTARIA**

La gobernanza es un constructo ampliamente popularizado por su capacidad de poner sobre la mesa de discusión la necesidad de generar cooperación y acción colectiva, especialmente de las interacciones público-privadas (Kooiman, 2003) en diferentes esferas de la sociedad. Así, el concepto de *gobernanza* surge para discernir sobre las trans-

formaciones sociales y el papel que nuevos sujetos sociales tienen en el modelado de la gestión pública (Aguilar, 2006). En este sentido, su inclusión, especialmente de los modelos de cogobernanza, es de especial relevancia para entender de mejor manera los procesos de patrimonialización, particularmente la de los bienes alimentarios, ya que la premisa central es que los actores sociales, tanto del ámbito privado como del público, cooperarán de manera horizontal e intencionada para conformar acuerdos sobre un tema, un objetivo o una problemática social (Kooiman, 2003).

En materia de protección institucional de los bienes alimentarios, la gobernanza permite cuestionar las suposiciones sobre la construcción de estas protecciones, así como las acciones colectivas enfocadas a la construcción de las declaratorias, y entender los efectos de estas declaratorias en actores y en territorios agroalimentarios. Asimismo, considerando que la mera instauración de una protección institucional, como las declaratorias patrimoniales, no es suficiente para garantizar el desarrollo territorial (Duhart, 2008) y que el patrimonio es una construcción basada en ciertos acuerdos sociales entre un grupo de actores, que muy a menudo muestran intereses divergentes sobre el bien que se patrimonializa o sobre el proceso de la patrimonialización (Medina, 2017), la gobernanza puede representar un eje analítico para abordar los procesos de inclusión/exclusión, las asimetrías y las relaciones de poder.

Esta gobernanza, insertada en las agendas de investigación durante los años ochenta, en el marco del desprendimiento de la figura estatal de múltiples esferas productivas y de la presencia constante y latente de problemáticas socioeconómicas en países emergentes, implicó el “redireccionamiento de la relación entre el Estado y la sociedad con una estructura más flexible” (Calderón y Palma, 2018: 30). En este contexto de crisis estatal emergen las ideas sobre la “buena gobernanza”, en la que se contemplan preceptos como la presencia de políticas públicas claras y funcionales, la inclusión social en el proceso de toma de decisiones y la instauración de estrategias para la gestión de bienes públicos (Adger y Jordan, 2009).

No obstante, la gobernanza, para alcanzar objetivos de interés público, puede ser en ocasiones un modelo de gestión pública idealizado en el que algunos actores sociales o sus intereses pueden o no estar efectivamente representados, a pesar de su premisa democratizadora. Es necesario incorporar procedimientos para que los diferentes actores sociales puedan intervenir en los procesos de organización colectiva. Así, ante la importancia que tienen los territorios para la conformación de las realidades sociales, este constructo, como un espacio sociohistórico y cultural que trasciende a la concepción geográfica, debe formar parte de los aspectos epistemológicos sobre la gobernanza, especialmente de la gobernanza territorial, ya que de esta forma los elementos socioculturales de los territorios socio-construidos pueden abonar al entendimiento de los entramados sociales que se desprenden de la gobernanza.

En esta investigación recurrimos al concepto de *gobernanza territorial* por considerar que la patrimonialización de los productos agroalimentarios surge de la necesidad de preservar los vínculos culturales relacionados con su lugar de origen (Torre y Traversac, 2011). Este territorio no sólo se convierte en el escenario privilegiado donde se ponen en marcha los procesos para alcanzar la gobernanza, sino que se erige en un elemento estratégico para situar las transformaciones económicas y sociales que suscitan las diferentes actuaciones para su gestión y desarrollo, como las dinámicas de patrimonialización (Courlet, 2016). Por lo tanto, la gobernanza territorial será entendida, para efectos de esta investigación, como las articulaciones entre los actores sociales y las instituciones enfocadas a coordinar, diseñar y evaluar acciones colectivas en un territorio específico y en un periodo de tiempo para la consecución de objetivos de interés común a través de la construcción y conservación de instituciones multinivel para el aprovechamiento sustentable de los bienes territoriales (Gentil *et al.*, 2019; Torres y Ramos, 2013; Davoudi *et al.*, 2008). Aunado a esto, para Farinós (2008) la gobernanza territorial constituye una precondition para alcanzar la cohesión entre distintos actores que se movilizan en diferentes escalas para la identificación y valorización

del capital territorial, cuya consecuencia sería la construcción de una visión territorial compartida.

Esta articulación entre actores tiene procesos de coordinación en distintos niveles (local, regional, nacional) y en diferentes direcciones (horizontal o vertical). La naturaleza de los mecanismos de gobernanza que se incorporen dependerá del análisis del fenómeno social, de los conflictos y las tensiones que se presenten al interior de los territorios en estudio y de la naturaleza de los bienes que se revalorizarán bajo alguna figura de protección institucional, como la patrimonialización alimentaria.

En la revalorización de los bienes alimentarios es posible proponer, a partir del análisis teórico previamente desarrollado, una serie de elementos de la gobernanza territorial para revisar las estrategias de revalorización que inciden en las estrategias de conservación, reproducción y difusión del patrimonio mismo:

1. Mecanismos de gobernanza incluyentes, tendientes a la horizontalidad en la toma de decisiones colectivas, lo que implica la presencia y conformación de estructuras o instituciones, formales o informales, que permitan integrar, en el marco del proceso de patrimonialización, las voces de los actores en las deliberaciones.
2. Impulso del capital social y reforzamiento de los vínculos de colaboración a través de la cooperación y la confianza entre actores sociales y otras instituciones, con la finalidad de generar sinergias que favorezcan el aprovechamiento de las protecciones institucionales. Este elemento también contempla una “visión compartida” por los actores.
3. Activación de los intereses de valorización por parte de los actores en los sistemas del territorio. Este elemento recupera el reconocimiento que los actores de los territorios tienen sobre los valores, tangibles e intangibles, que los bienes alimentarios poseen y las acciones dirigidas a fortalecer su contenido social, cultural y tradicional.

4. Capacidad de los actores para la absorción y el aprovechamiento del patrimonio cultural intangible. En este punto se plantea que para el mejor aprovechamiento de las figuras de protección institucional es necesario que los actores sociales cuenten con un umbral mínimo de capacidades técnicas y tecnológicas que permitan a las unidades agroindustriales reproducir las cualidades de los bienes que cuenten con este tipo de protecciones institucionales, como la calidad de origen y la inocuidad alimentaria.
5. Incidencia en la política pública, en los marcos normativos o institucionales. Este elemento gira en torno a la identificación de posibles efectos de “visibilización” del bien alimentario que pueden llevar al diseño o la implementación de estrategias, acciones, planes o lineamientos de políticas públicas.

En este sentido, la propuesta teórica de la gobernanza plantea un marco de análisis para observar cómo se territorializan las políticas a partir de la participación e inclusión de todos los niveles de gobierno y de los diferentes actores de la sociedad civil involucrados (Dalla, 2017). El nombramiento de la “alegría” de Santiago Tulyehualco, en la Ciudad de México, como Patrimonio Cultural Intangible constituye un ejemplo ilustrativo de esto.

## **EL CULTIVO DEL AMARANTO COMO PATRIMONIO CULTURAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO**

El amaranto es una semilla con una gran trascendencia histórica. Su cultivo data de entre cinco mil y siete mil años. La palabra *amaranto* significa “inmarcesible”, “que no se marchita”. Fue llamado “huautli” durante la época prehispánica por los aztecas y los conquistadores le dieron el nombre de “bledo” (Becerra, 2000; Hernández y Herrerías, 1998). Este grano, cuya industrialización da como resultado un producto alimenticio conocido en México como “alegría”, pertenece a la familia *Amaranthaceae* (Alejandro y Gómez, 1986; Becerra, 2000) y tiene propiedades nutrimentales importantes; su base proteínica se

asemeja a la de la leche y constituye una proteína ideal para la alimentación (Algara, Gallegos y Reyes, 2016; Mapes, 2015).

En la Ciudad de México se cultiva principalmente en las alcaldías Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac, destacando el poblado de Santiago Tulyehualco, ubicado en la alcaldía Xochimilco, donde el amaranto se ha convertido en uno de los símbolos de la comunidad, dándole identidad, además de ser una fuente importante de ingresos para la economía local. Junto con el maíz y el nopal, es considerado uno de los tres cultivos nativos de la Ciudad de México (De Jesús *et al.*, 2016).

Para los productores, el amaranto es una forma de preservar su cultura, así como la defensa de su patrimonio (Ramírez *et al.*, 2010). En este poblado, además de la producción primaria, se han desarrollado agroindustrias transformadoras, principalmente familiares, en pequeños talleres ubicados en sus domicilios, donde la familia participa en todas las actividades operativas. La finalidad de estas pequeñas agroindustrias es incrementar la rentabilidad al agregarle valor al producto que la actividad primaria genera (Manzo y López, 2010). No obstante, los productores han considerado que una forma de aumentar sus ingresos es el acceso a nuevos mercados (Manzo y López, 2011), lo que puede verse favorecido con el aprovechamiento de recursos como la *patrimonialización alimentaria*.

En 2016, el gobierno de la ciudad, a través de la Secretaría de Cultura, declaró a la alegría de Tulyehualco como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Ciudad de México. Esta declaratoria finalmente concretó diversos esfuerzos institucionales y de productores locales para proteger este cultivo frente al interés de empresarios foráneos de producirlo y comercializarlo fuera de México (Gómez, 2010). Desde 2009, el entonces Gobierno del Distrito Federal había manifestado su intención de contar con herramientas para certificar el origen territorial de los productos agroalimentarios y artesanales —entre otros el amaranto de Tulyehualco— de los pueblos originarios asentados en el suelo rural de la Ciudad de México (Gobierno del Distrito Federal, 2009).

En el caso del amaranto, se optó por la denominación de origen con el argumento de que ésta sería la figura idónea para proteger los productos agroalimentarios. En este sentido, los argumentos con los que se asumió la denominación de origen tuvieron repercusiones negativas en la construcción de una gobernanza territorial, debido a que promovió una visión sectorial y vertical sobre un proyecto de desarrollo que desde el inicio debió ser integrador. Es decir, las autoridades locales asumieron un rol paternalista y se presentaron como las entidades responsables de salvaguardar el patrimonio cultural, lo que está muy lejos de la realidad, pues han sido los actores locales quienes a lo largo de los años han conservado y reproducido la diversidad genética del amaranto (Ramírez *et al.*, 2010).

Es posible considerar que la implementación de la denominación de origen no se fundamentó en mecanismos de gobernanza claramente identificables, como ha sido sugerido para los sistemas de denominación de origen y para las identificaciones geográficas. En primer lugar, porque las instituciones de la administración pública local fueron omisas al considerar las implicaciones sociales y económicas de una figura de protección institucional como la denominación de origen. En este contexto, se infiere que esto se planteó como un proyecto de rentabilidad política, más que como una iniciativa del gremio de productores, transformadores y comercializadores y de la población en general, que si bien era consciente de la necesidad de revalorizar el amaranto dentro y fuera del territorio, no consideró la posibilidad de obtener una denominación de origen. Otras alternativas de clara orientación endógena, como el registro y la certificación de variedades locales de semilla, y la conformación de grupos de eco-guardas para la vigilancia de las parcelas en donde se cultiva el amaranto, habían sido estrategias más exitosas; además, se contraponían a la visión excesivamente institucionalizada que promulgaban ciertos actores políticos (De Jesús, 2014: 88-92). En segundo lugar, en ningún momento se consideraron procesos reales de inclusión de los actores más relevantes en el proceso de revalorización (las instituciones

mediadoras) ni se consideró el capital social necesario para gestionar bienes de esta índole (los recursos humanos y financieros).

Para ilustrar esto, debemos decir que los trabajos de gestión para obtener la denominación de origen comenzaron con los actores locales encargados de organizar anualmente la Feria de la Alegría y el Olivo, que mantenían buenas relaciones de cooperación y confianza con el desaparecido Consejo de Pueblos y Barrios Originarios, dejando fuera a otros actores igualmente importantes, como la asociación civil Sistema Producto Amaranto, que no era dependiente de dicho consejo ni tenía relación directa con las instancias encargadas de la cultura. Por el contrario, sus relaciones más evidentes las establecía con los organismos encargados del desarrollo rural y agrícola (De Jesús, 2014). En un momento determinado, se observaron dos formas de gobernanza territorial: la relativa a la cultura, que estaba mediada por las instancias sociales y culturales, a través de los organizadores de la feria anual, y la referente al desarrollo productivo y el fomento agrícola, con la asociación Sistema Producto Amaranto. Esto provocó el abandono de proyecto. Sin embargo, de manera casi paralela se anunció la conformación de un expediente para buscar la integración de la “alegría” de amaranto de Tulyehualco a la lista del Patrimonio Cultural Inmaterial del Distrito Federal (De Jesús *et al.*, 2017). Con esta declaratoria se pretendía mostrar, además, la situación de vulnerabilidad que afecta al territorio donde se produce y justificar la necesidad de conservar el legado cultural asociado a su cultivo, transformación, comercialización y consumo mediante la patrimonialización (Gómez, 2010).

El viraje de la denominación de origen a la declaratoria de patrimonio institucionalmente reconocida trajo consigo un cambio importante en la manera de concebir la gobernanza territorial. Por primera vez se reconocía que el amaranto era un bien cultural y agroalimentario de carácter colectivo que requería de todas las partes directa e indirectamente involucradas para construir el expediente. No obstante, y al igual que sucedió con la denominación de origen, este nuevo proyecto surgió como iniciativa del aparato gubernamental de la Ciudad

de México para dar respuesta a las demandas de los pueblos originarios con respecto a la valorización y preservación del patrimonio cultural que resguardan, aunque en el discurso político reiteradamente se argumentaba que se trataba de una iniciativa originaria del poblado de Santiago Tulyehualco (De Jesús *et al.*, 2017). Adicionalmente, y como ocurre en casi todos los procesos de patrimonialización, se generaron desacuerdos entre los participantes (Royuela y Ramírez, 2015) para legitimar la dimensión patrimonial del amaranto y mostrar su situación actual.

Con todo lo ya expuesto, se observa que cuando los proyectos de desarrollo surgen de las instituciones públicas, en un claro ejercicio vertical del “poder”, difícilmente se puede generar una apropiación de esos proyectos por parte de los actores locales; o bien, esta apropiación responde a una racionalidad económica que sólo prioriza la rentabilidad mercantil, pero no considera la valorización conjunta del contexto territorial, histórico y sociocultural donde se encuentran los patrimonios locales (Roigé, Frigolé y Del Mármol, 2014). Todo este escenario de constantes cambios y ambigüedades de la gobernanza se asemeja a la idea de la exo-patrimonialización propuesta por Hernández (2018), porque se ajusta más a los intereses del sector que los impulsa que a los de los legítimos depositarios.

El resultado fue una débil apropiación de los elementos considerados en la declaratoria, lo que limitó el proceso de activación patrimonial a sólo una serie de recomendaciones hasta la fecha incumplidas o cumplidas parcialmente. Asimismo, se generaron más conflictos y disputas entre los actores del territorio por la falta de mecanismos efectivos de gobernanza que mediaran entre los diferentes intereses movilizados en todo el proceso de patrimonialización. En los apartados que siguen se analizarán críticamente estas situaciones, a la luz de los mecanismos de gobernanza territorial presentes y ausentes.

## METODOLOGÍA

Con el objetivo de analizar a partir de una serie de elementos de la gobernanza territorial el proceso con el cual se gestó la declaratoria de la “alegría” de amaranto como Patrimonio Cultural Intangible de la Ciudad de México e identificar cómo han impulsado o restringido estos elementos el desarrollo de esta declaratoria en el territorio, la presente investigación se apoyó en la metodología de estudio de caso (Bartlett y Vavrus, 2017; Yin, 2003). La delimitación se basó en los siguientes criterios: a) Que fuera un alimento con anclaje territorial, b) Que fuera sujeto de alguna protección institucional, y c) Que durante el proceso de protección y después hubiera mecanismos de gobernanza territorial.

En este sentido, el amaranto es considerado uno de los tres cultivos nativos de la Ciudad de México por su arraigo cultural y su historia, así como por su función en el ecosistema chinampero del sur de la ciudad. Además, la “alegría” de amaranto ostenta la declaratoria de Patrimonio Cultural Inmaterial de la Ciudad de México, algo que suscitó conflictos y ambigüedades que pueden analizarse desde la perspectiva de la gobernanza territorial.

La investigación tuvo tres momentos importantes. Primero, la recopilación de información en el territorio (el poblado de Santiago Tulyehualco) a lo largo de varios periodos (2013, 2016 y 2020), a partir del diálogo y el trabajo conjunto con productores, transformadores y/o comercializadores. Aunque las intervenciones de los investigadores no refieren un proceso de investigación-acción en sentido estricto, esto no fue ajeno al análisis, por lo que a partir de estas intervenciones se hizo posible evaluar los elementos de la gobernanza que se gestaron alrededor de la declaratoria de Patrimonio Cultural Intangible de la Ciudad de México.

Sin embargo, este trabajo, si bien rescata el conocimiento de los investigadores en torno al fenómeno con una perspectiva longitudinal, se enfoca al análisis de la declaratoria de la “alegría” como Patrimonio Cultural Intangible de la Ciudad de México en un momento en

el tiempo, específicamente a cuatro años de esta declaratoria, ubicándose en 2020, para dilucidar el avance de esta patrimonialización e identificar los elementos de la gobernanza territorial presentes en la activación de la declaratoria.

Segundo, la obtención de información a través de 16 entrevistas semiestructuradas a productores de amaranto del poblado de Santiago Tulyehualco, en Xochimilco, cuna de la declaratoria (once hombres y cinco mujeres), con una edad promedio de 49 años. Es necesario decir que sólo seis de los productores forman parte de la asociación civil Sistema Producto Amaranto, una de las más reconocidas a nivel local y parte activa en la declaratoria de la alegría como Patrimonio Cultural Intangible de la Ciudad de México. Las entrevistas, realizadas durante los meses de febrero y marzo de 2020, se llevaron a cabo con 22 reactivos que tenían como principales ejes temáticos: i) El conocimiento de la declaratoria de la “alegría” como Patrimonio Cultural Intangible de la Ciudad de México, ii) Los mecanismos de gobernanza construidos en el proceso de toma de decisiones colectivas, iii) El impulso del capital social y el reforzamiento de los vínculos de colaboración, iv) La activación de los intereses de valorización por parte de los actores en los sistemas del territorio, v) Las capacidades de los actores para la absorción y el aprovechamiento de la declaratoria, vi) La incidencia en política pública, marcos normativos o institucionales, y vii) Las recomendaciones para el aprovechamiento de esta figura institucional.

La información recabada fue sistematizada y analizada temáticamente, rescatando los puntos de convergencia y divergencia entre los actores. De igual forma, se rescató el conocimiento en torno al fenómeno a través de la recopilación de notas y reflexiones antes de la declaratoria como patrimonio, en 2015, y después de obtenida, en 2020.

Tercero, y último, la revisión de la documentación oficial en torno a la declaratoria como patrimonio, como el Plan de Salvaguarda resultante, que se describe más adelante, un documento inédito facilitado por algunos actores del proceso.

## **EL DESPUÉS DE LA DECLARATORIA DE LA “ALEGRÍA” COMO PATRIMONIO CULTURAL INTANGIBLE DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

Luego del fallido intento de impulsar la denominación de origen del amaranto a finales de 2016, la Secretaría de Cultura de la Ciudad de México emitió la declaratoria oficial de la “alegría” de amaranto del poblado de Santiago Tulyehualco como Patrimonio Cultural Intangible de la Ciudad de México. Esta declaratoria venía acompañada de una serie de elementos en donde se describía el bien cultural, destacando el origen y la descripción botánica de la planta, el origen y el proceso histórico del cultivo, así como la transformación, la comercialización y el consumo de la “alegría”.

Considerando estos elementos, y para garantizar que el patrimonio cultural intangible pudiera difundirse y transmitirse a lo largo de las generaciones (UNESCO, 2011), fue necesario diseñar un plan de salvaguarda sustentado en lo cultural, lo socioeconómico y lo agroecológico, en la salud y la educación. Sin embargo, al concluir esta investigación, y gracias al proceso desarrollado, así como a las entrevistas realizadas y las visitas al poblado, fue posible confirmar que el cumplimiento de este plan, a poco más de tres años y medio de la declaratoria, está prácticamente en estado embrionario. Esto, como proponemos en la investigación, porque a lo largo del proceso de patrimonialización, antes y después de la declaratoria, han estado ausentes una serie de elementos de la gobernanza territorial, lo cual ha restringido los procesos de desarrollo de la declaratoria de la “alegría” de amaranto como Patrimonio Cultural Intangible de la Ciudad de México.

### *Elementos de la gobernanza territorial en el proceso de la declaratoria de la “alegría” de amaranto como Patrimonio Cultural Intangible de la Ciudad de México*

El insuficiente cumplimiento de los compromisos adquiridos, plasmados en el plan de salvaguarda, puede estar definido por los elementos

de la gobernanza territorial incorporados en el proceso de patrimonialización antes y después de la declaratoria.

En cuanto a los mecanismos de gobernanza incluyentes, tendientes a la horizontalidad en la toma de decisiones colectivas, es posible decir que antes de la declaratoria se conformaron mesas de diálogo y se definió una agenda de trabajo entre el comité organizador de la feria y el Consejo de Pueblos y Barrios Originarios, debido a su estrecha colaboración para organizar este y otros eventos de tipo cultural. Esto motivó la exclusión de otros colectivos y actores que habían mostrado interés en conducir el proceso de patrimonialización del amaranto. Por lo tanto, las estrategias de valorización no se construyeron de manera consensuada ni participativa. Fue un ejercicio vertical de falsa visibilización del amaranto en donde el papel de los productores se redujo a la acreditación de las propuestas y asumirlas como propias para ejecutarlas (De Jesús, 2014).

Por otra parte, y luego de la declaratoria, emergieron en la zona de estudio diferentes agrupaciones de actores que integran a la mayoría de los productores de la localidad, pero están muy desarticuladas, provocando durante el proceso de patrimonialización una vinculación artificial, caracterizada por las asimetrías en la información sobre el proceso de patrimonialización, en los resultados obtenidos y en los compromisos adquiridos, lo que ha inducido a un rompimiento en el probable proceso de distribución de beneficios por la revalorización.

En este sentido, y para dar seguimiento a la declaratoria, es indispensable registrar una mesa directiva, que tendría el encargo de organizar a los productores para tomar decisiones y de conducir la gestión. No obstante, la comunidad no está informada de esto, por lo que no ha sido posible convocar a una asamblea para tomar decisiones.

Desde otra perspectiva, y en torno al impulso del capital social y el reforzamiento de los vínculos de colaboración, la agenda de trabajo no prosperó antes de la declaratoria porque las instituciones no dieron seguimiento a la iniciativa, a lo que se sumó la escasa motivación de los productores, quienes no encontraron en la declaratoria una solución real a las problemáticas que los afectan, a pesar de contar con

una visión compartida sobre la necesidad de revalorizar el amaranto en su lugar de origen. En la actualidad, aún se puede percibir un alto grado de desconfianza entre los actores de la cadena agroalimentaria y hacia quienes toman decisiones, por lo que la articulación es incipiente y frágil.

Asimismo, y considerando la activación de los intereses de la revalorización por parte de los actores en los sistemas del territorio, en donde se recupera la valorización del binomio territorio-alimento que los actores sociales tienen, es necesario destacar que la búsqueda de la denominación de origen (territorial, histórico y sociocultural) había sido una constante entre los productores de amaranto para reafirmar su identidad y pertenencia al territorio (Ramírez *et al.*, 2010) y para ingresar a otros mercados y fortalecer el sistema agroalimentario. Esto venía gestándose desde antes de la declaratoria y en la actualidad sigue siendo una constante, toda vez que en los actores insertos en la cadena agroalimentaria existe mucha sensibilidad y mucho conocimiento en torno al valor cultural, agronómico, nutricional, productivo y económico que el amaranto tiene, por lo que es necesario aprovechar el sentimiento de arraigo y los saberes que los actores poseen.

Al igual que la continuidad en cuanto al conocimiento y el sentido de valorización que los actores sociales tienen, sus capacidades son un elemento de la gobernanza territorial que puede tener efecto en la absorción y el aprovechamiento de los beneficios derivados de la declaratoria de patrimonio cultural, que se han mantenido sin modificaciones mayores antes y después de conseguirla. Esto se ilustra con una investigación de 2018 en la que se detectó que algunas agroindustrias de la región mostraban capacidades tecnológicas limitadas y procesos incipientes en la innovación, lo que podría limitar el aprovechamiento de los beneficios económicos y de mercado de estas valorizaciones (Martínez, 2018).

A la fecha, estas condiciones se han tenido de manera muy limitada y sigue prevaleciendo la falta de conocimiento y aplicación de las buenas prácticas de manufactura, lo cual pone en riesgo la repu-

tación de los productos y su origen. En el eslabón de la transformación, el recurso económico se destina a la compra de equipo, más que a mejorar las instalaciones y los implementos básicos utilizados, lo cual provoca malos procesos de producción que no permiten garantizar la elaboración de productos de calidad para el consumidor y por lo tanto mantener la competitividad en el mercado.

Por último, es importante identificar los posibles efectos de la declaratoria de patrimonio en la política pública, o en el desarrollo de marcos normativos y/o institucionales. En este sentido, se debe mencionar que antes de la declaratoria el proyecto respondía a políticas públicas orientadas al fomento de los cultivos nativos del suelo rural de la Ciudad de México y a la preservación de la diversidad biocultural de los pueblos y barrios originarios. El territorio fue objeto de ambas iniciativas, ya que albergaba la producción de amaranto y ostentaba la declaratoria de pueblo originario por conservar sus tradicionales formas de organización sociocultural y económica. Esto motivó el interés de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (Sedec) y de la Secretaría de Cultura. En la actualidad, podemos decir que la patrimonialización del amaranto cumplió parcialmente con el objetivo de visibilizar el cultivo, dándole la importancia necesaria para integrarlo a las agendas políticas nacionales, lo que pudo materializarse con su inclusión en 2019 en la canasta básica. Sin embargo, esto no vino acompañado de estrategias adecuadas para impulsar las actividades agrícolas y resaltar las propiedades alimentarias del amaranto.

La Secretaría de Cultura de la Ciudad de México se volvió la instancia encargada del proceso de patrimonialización de los bienes de esta índole; sin embargo, los constantes cambios en materia de transición política y administrativa han dificultado el seguimiento de las acciones y las estrategias implantadas.

Por otra parte, el plan de salvaguarda de la declaratoria se convirtió en la guía a seguir para lograr la patrimonialización, y al finalizar esta investigación mostraba un estado de cumplimiento incipiente por la ausencia o deficiencia de los elementos de la gobernanza territorial

ya mencionados, lo que ha incidido en este proceso. A continuación se mencionan algunos de los compromisos adquiridos por los pobladores y las autoridades locales en cuanto al plan de salvaguarda y los elementos de la “gobernanza territorial” ausentes, que inciden en el estado actual del (in)cumplimiento del plan de salvaguarda.

Luego de la declaratoria, y en cuanto a la multifuncionalidad del territorio, se concluyó que diseñar e implementar un “museo de la alegría” y una “ruta de la alegría” en la zona centro del poblado era una tarea complicada, debido a que se requiere de una infraestructura con la que el poblado no cuenta, o es insuficiente. Esto es notorio en la poca señalización vial y en los problemas de tráfico vehicular, en la escasa infraestructura para brindar servicios sanitarios, de alimentación y alojamiento, en la insuficiente capacitación de las personas de la comunidad en temas relacionados con los servicios que deben prestarse y en la protección civil.

Tampoco hay acuerdo en cuanto a la erección de un monumento al “alegrillero”, en la selección de los espacios físicos para el museo, en el trayecto de la ruta de la alegría y en el lugar para colocar la obra escultórica. Este compromiso se vincula con el reconocimiento del oficio de “alegrillero” y su formalización como competencia certificable que podría ser promocionada a la vez por instituciones públicas para brindar reconocimiento y dar visibilidad a las personas que por décadas han ejercido esta labor como parte de un legado que se sigue transmitiendo. Sin embargo, el incumplimiento de este compromiso muestra una clara deficiencia en la declaratoria, además del desinterés de las autoridades competentes.

Otro compromiso del plan de salvaguarda es la realización de talleres de difusión itinerantes sobre el amaranto; asimismo, talleres de autoempleo y capacitación para la comercialización del producto, que no se han llevado a cabo porque antes es necesario establecer objetivos precisos para encaminarlos. Esto tiene que ver principalmente con un problema de capacidades, con una vinculación muy limitada y con los pocos mecanismos de cooperación para difundir los conocimientos que impulsen la innovación del producto considerando las

tendencias actuales en la alimentación y las tecnologías de la información y la comunicación. Además, se requiere capacitación en administración y contabilidad, pues varios problemas de rentabilidad de las pequeñas agroindustrias se derivan de estos vacíos.

Estos talleres favorecerían el cumplimiento de otro compromiso en cuanto a las buenas prácticas agrícolas y la certificación como producto orgánico, pues si bien algunos productores poseen conocimientos sobre la certificación de la semilla de amaranto, la falta de otros sellos dificulta su nombramiento como “nativa” del poblado. También se percibe falta de colaboración tanto de los actores sociales como de las instituciones públicas en cuanto a la conservación para la creación de un banco de germoplasma local, con semillas nativas de Tulyehualco, con lo que se podría garantizar el acceso de los productores a este insumo y que no se mercantilice y/o monoplice para beneficio de un grupo reducido.

Además, los problemas de inseguridad en la región y el aumento de la vandalización de las casetas de vigilancia en los espacios productivos y de otros equipos para la siembra, como las láminas que cubren las cisternas, hacen evidente la ausencia de prácticamente todos los elementos de la gobernanza territorial, toda vez que se observa una desarticulación que impide atender las problemáticas colectivas; asimismo, la instauración de brigadas de vigilancia comunitaria en la zona agrícola y chinampera, lo que se agudiza al no contar con un umbral mínimo de competencias para hacer frente a estas adversidades.

Como se puede apreciar, no ha sido posible reactivar la iniciativa de la “alegría” de amaranto como Patrimonio Cultural Intangible de la Ciudad de México, pues, como pudimos observar en las entrevistas y en el análisis de los elementos de gobernanza mencionados, la falta de mecanismos de representación (como juntas o mesas directivas o comités de salvaguarda) y articulación más auténticos, basados en relaciones de confianza y transparencia, así como la exclusión sistemática de actores fundamentales de los procesos (como otros productores y transformadores de la zona), constituyen las principales barreras a la patrimonialización y el cumplimiento del plan de salvaguarda.

Es importante destacar que entre los actores entrevistados existe un desconocimiento generalizado sobre este plan de salvaguarda, que algunos de ellos firmaron en 2016, por lo que hay confusión en cuanto a los alcances, las aplicaciones, los compromisos, las obligaciones y los derechos que se desprenden de este documento.

En cuanto al apartado institucional, es necesario señalar que tanto la Secretaría de Cultura de la Ciudad de México como otras instituciones locales encargadas del fomento a la cultura y el desarrollo territorial (Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, Secretaría de Desarrollo Social, Comisión de Recursos Naturales) han sido poco efectivas en el acompañamiento de la declaratoria de la “alegría” como patrimonio, especialmente por la ausencia de políticas públicas que favorezcan la activación, la gestión y la apropiación de la declaratoria.

El papel de estas instituciones, como al inicio del camino en la patrimonialización, se ha limitado a condicionar la declaratoria a la realización de un conjunto de acciones que son las más idóneas desde su perspectiva pero que no encuentran correspondencia, con una visión compartida, con los actores locales. Al respecto, podemos señalar la pretensión reciente de incluir el amaranto en la canasta básica, para lograr un reconocimiento en materia de incidencia pública, pero esto no ha contado con estrategias de acompañamiento a la cadena de valor agroalimentaria ni ha fortalecido los eslabones productivos ni a los actores de los sistemas agroalimentarios.

Sin embargo, esto no significa el fracaso de las iniciativas y los esfuerzos. Lo que aquí queremos apuntar es que la ausencia de elementos de la gobernanza territorial pudo haber entorpecido la consolidación de la iniciativa. La patrimonialización no culmina, en este caso, con la obtención de la declaratoria, sino que se extiende a otros escenarios aún más complejos, por lo que resaltamos que se trata de un proceso mediado por diferentes actores y circunstancias y que en todos los casos la gobernanza debe ser uno de los ejes rectores para lograr verdaderos proyectos inclusivos y no sólo simulaciones de integración, coordinación y cooperación.

## REFLEXIONES FINALES

La construcción y gestión de una protección institucional es un proceso sumamente complejo que implica la articulación de los actores locales, con la finalidad de superar obstáculos y ejecutar procedimientos que pueden tornarse difíciles y desgastantes. Ante esto, surge con redoblada importancia la colaboración y convicción de los actores territoriales.

La patrimonialización de la “alegría” de amaranto, considerada por la población y por los productores como un símbolo local, implicó un proceso de valorización con perspectivas multilaterales con el que se movilizaron diferentes intereses en torno a un alimento aparentemente colectivo o común. Sin embargo, muestra algunos vacíos en el sistema de regulación de las protecciones institucionales, como las declaratorias de patrimonio, destacando especialmente la falta de determinación y compromiso de las instituciones, el uso de estas protecciones como ventanas de reconocimiento político y la desarticulación de un sistema agroalimentario territorial, todo lo cual se convierte en un obstáculo para el reconocimiento y la valorización de los productos agroalimentarios y artesanales con características de anclaje territorial.

Es posible concluir que si bien estos procesos de protección institucional representan un paso adelante en el reconocimiento del valor territorial, cultural, agrícola y nutricional de bienes alimentarios, requieren también de modelos de gobernanza que permitan, en la visión más prescriptiva, la articulación armónica de los actores sociales para el aprovechamiento sustentable de los recursos y el desarrollo de los territorios. Aunado a esto, las organizaciones de productores, las unidades agroindustriales y los demás actores con potencial para aprovechar estas declaratorias deben contar con capacidades técnicas y tecnológicas mínimas para hacer frente a las exigencias que se desprenden de estos reconocimientos, especialmente ante el interés de colocar en el mercado agroalimentario un bien con anclaje territorial, valorizando estos elementos tangibles e intangibles.

Finalmente, no debe olvidarse que el patrimonio es un bien común que requiere de diferentes acciones para su apropiación y activación, por lo que contar con un capital social compartido, tomar decisiones de manera horizontal, tener capacidades técnicas y tecnológicas y lograr una efectiva incidencia de los actores locales en las decisiones emanadas de las políticas públicas serán condiciones indispensables para construir verdaderos procesos inclusivos en la patrimonialización de los bienes alimentarios, que en el caso del amaranto de Tulyehualco no han sido efectivamente materializados.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adger, W. Neil, y Jordan Andrew (2009). *Governing Sustainability*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alejandre, Gabriel, y Federico Gómez (1986). *Cultivo del amaranto en México*. México: Universidad Autónoma Chapingo.
- Algara, Paola, Josefina Gallegos y Jaime Reyes (2016). "El amaranto y sus efectos terapéuticos". *Tlatemoani. Revista Académica de Investigación* (21): 55-73.
- Bartlett, Lesley, y Frances Vavrus (2017). *Rethinking Case Study Research: A Comparative Approach*. Londres: Routledge.
- Becerra, Rosalba (2000). "El amaranto: nuevas tecnologías para un antiguo cultivo". *Biodiversitas* 5 (30): 1-6.
- Bowen, Sarah (2011). "Las indicaciones geográficas como estrategia de desarrollo territorial en el sur global: el caso del tequila". En *Los Sistemas Agroalimentarios Localizados en México. Desafíos para el desarrollo rural y la seguridad alimentaria*, coordinado por Gerardo Torres Salcido, Héctor Alejandro Ramos Chávez y Mario del Roble Pensado Leglise, 59-84. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
- Calderón Sánchez, Dulfary, y Daniel Arturo Palma Álvarez (eds.) (2018). *Gobernanza multidimensional*. Bogotá: Universidad Santo Tomás.
- Courlet, Claude (2016). "El momento territorial". En *Territorios en movimiento. Sistemas agroalimentarios localizados, innovación y gobernanza*, coordinado por Gerardo Torres Salcido, 33-48. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe/Bonilla Artigas Editores.

- Dalla, Matías (2017). “Gobernanza territorial y los planes de ordenamiento territorial: el caso de la provincia de Mendoza, Argentina”. *Bitácora* 27 (1): 47-54.
- Davoudi, Simin, Nick Evans, Francesca Governa y Marco Santangelo (2008). “Territorial governance in the making. Approaches, methodologies, practices”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* (46): 33-52.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) (2016). *Las relaciones entre las herramientas de la propiedad intelectual, los conocimientos tradicionales y recursos genéticos, en el contexto de la aplicación del Protocolo de Nagoya: Alcances y aproximaciones* [en línea]. Disponible en <[https://www.giz.de/en/downloads/Relacion\\_de\\_herramientas\\_de\\_PI\\_GR\\_CT\\_04\\_final.pdf](https://www.giz.de/en/downloads/Relacion_de_herramientas_de_PI_GR_CT_04_final.pdf)> (consulta: 22 de marzo de 2020).
- Duhart, Frédéric (2008). “Ezpeleta y su Chile. Patrimonialización, valoración económica y desarrollo local en una comarca del País Vasco francés”. En *Identidades en el plato. El patrimonio cultural alimentario entre Europa y América*, editado por Marcelo Álvarez y Francisco X. Medina, 81-95. Barcelona: Icaria.
- Espeitx, Elena (2008). “Los sentidos del patrimonio alimentario en el sur de Europa”. En *Identidades en el plato. El patrimonio cultural alimentario entre Europa y América*, editado por Marcelo Álvarez y Francisco X. Medina, 45-61. Barcelona: Icaria.
- Farinós, Joaquín (2008). “Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* (46): 11-32.
- Gentil, Paula, Liliane Guimarães, Denise Pereira, Alexandre Diniz e Ivan Ckagnazarof (2019). “Territorial governance and social innovation in regional development processes in mining territories: a theoretic model under construction”. *Cuadernos EBAPE.BR* 17 (3). Disponible en <<https://doi.org/10.1590/1679-395173778x>> (consulta: 10 de marzo de 2020).
- Gobierno del Distrito Federal (GDF) (2009). “xxxviii FERIA de la Alegría y el Olivo en Santiago Tulyehualco”. En *Boletín de la Secretaría de Cultura del Distrito Federal* [en línea]. Disponible en <[www.cultura.df.gob.mx/index.php/galerias/category/](http://www.cultura.df.gob.mx/index.php/galerias/category/)> (consulta: 15 de mayo de 2014).
- Gobierno del Distrito Federal (GDF) (2010). “Buscará Xochimilco la denominación de origen del amaranto o huautli”. En *Boletín de la Secretaría de Cultura del Distrito Federal* [en línea]. Disponible en <[www.cultura.df.gob.mx/index.php/galerias/category/](http://www.cultura.df.gob.mx/index.php/galerias/category/)> (consulta: 12 de mayo de 2013).
- Gómez, Laura (2010). “Buscan carta de naturalización para el amaranto”. *La Jornada*, 29 de enero [en línea]. Disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2010/01/29/capital/041n3cap>> (consulta: 12 de mayo de 2013).
- Hernández Garciadiego, Raúl, y Gisela Herrerías Guerra (1998). “Amaranto: Historia y promesa”. *Tehuacán: Horizonte del Tiempo* 1. Disponible en <<http://www.alternativas.org.mx/Amaranto.pdf>> (consulta: 10 de marzo de 2020).

- Hernández-Ramírez, Javier (2018). "Cuando la alimentación se convierte en gastronomía. Procesos de activación patrimonial de tradiciones alimentarias". *Cuhso. Cultura-Hombre-Sociedad* 28 (1): 1-23.
- Jesús, Daniel de (2014). "La calificación como estrategia de valorización del amaranto (*Amaranthus spp.*) de Santiago Tulyehualco, Xochimilco, D.F." Tesis de maestría en agroindustria rural, desarrollo territorial y turismo agroalimentario. México: Universidad Autónoma del Estado de México-Instituto de Ciencias Agropecuarias y Rurales.
- Jesús, Daniel de, Irma Ramírez y Humberto Thomé (2016). "Cultivos nativos y valorización simbólica del suelo rural de la Ciudad de México". *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial* (10): 97-110.
- Jesús, Daniel de, Irma Ramírez, Humberto Thomé y Felipe Viesca (2017). "La búsqueda de la denominación de origen (DO) del amaranto de Santiago Tulyehualco, Xochimilco, DF". En *Calificación, valorización y turismo. Aproximaciones al patrimonio agroalimentario*, coordinado por Humberto Thomé-Ortiz y Ángel Roberto Martínez Campos, 183-216. Ciudad de México: Universidad Autónoma del Estado de México/Ediciones Colofón.
- Kooiman, Jan (2003). *Governing as Governance*. Nueva York: Sage.
- Manzo, Fernando, y Gabriela López (2010). "Conformación de la agroindustria familiar del amaranto en Santiago Tulyehualco, Xochimilco, México". 116th EAAE Seminar Spatial Dynamics in Agri-food Systems: Implications for Sustainability and Consumer Welfare. Parma, Italia, del 27 al 30 de octubre de 2010.
- Manzo, Fernando, y Gabriela López (2011). "Nueva visión sobre el amaranto en Santiago Tulyehualco, Xochimilco, DF. De la cocina y la elaboración artesanal a la agroindustria y los mercados especializados". Ponencia presentada en el coloquio Entre Tradición y Modernidad: México del Siglo XVI al XXI.
- Mapes, Emma (2015). "El amaranto". *Ciencia* (3) 66: 8-15 [en línea]. Disponible en <<https://www.revistaciencia.amc.edu.mx/index.php/vol-66-numero-3/604-el-amaranto>> (consulta: 10 de abril de 2020).
- Martínez Salvador, Laura Elena (2018). "Capacidades tecnológicas en la agroindustria en México. Marco analítico para su investigación". *Análisis Económico* 33 (84): 169-189.
- Martínez Salvador, Laura Elena, y David Alvarado Ramírez (2019). "Protección institucional de la agrobiodiversidad en América Latina. Un análisis desde los sistemas agroalimentarios localizados de quinoa boliviana y amaranto mexicano". En *Red Sial México. Diez años de contribución a los estudios de los Sistemas Agroalimentarios Localizados*, coordinado por Marie-Christine Renard y Jessica Mariela Tolentino Martínez, 165-183. México: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología/Red de Sistemas Agroalimentarios Localizados-México/Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura/Yod Estudio.

- Medina, F. Xavier (2017). "Reflexiones sobre el patrimonio y la alimentación desde las perspectivas cultural y turística". *Anales de Antropología* 51 (2): 106-113.
- Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) (2017). *Las indicaciones geográficas* [en línea]. Disponible en <[https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/es/geographical/952/wipo\\_pub\\_952.pdf](https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/es/geographical/952/wipo_pub_952.pdf)> (consulta: 16 de marzo de 2020).
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2019). *Biodiversidad para una agricultura sostenible. El trabajo de la FAO sobre el uso de la biodiversidad en la alimentación y la agricultura* [en línea]. Disponible en <<http://www.fao.org/3/CA2227ES/ca2227es.pdf>> (consulta: 3 de marzo de 2020).
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2010). "México: pedirán a la UNESCO declarar al amaranto patrimonio cultural intangible". *Boletín Caribbean News Digital* [en línea]. Disponible en <<https://www.caribbeannewsdigital.com/es/noticia/m%C3%A9xico-pedir%C3%A1n-la-unesco-declarar-al-amaranto-patrimonio-cultural-intangible>> (consulta: 15 de mayo de 2020).
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2011). *Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial. Patrimonio Cultural Inmaterial* [en línea]. Disponible en <<https://ich.unesco.org/es/salvaguardia-00012>> (consulta: 12 de marzo de 2020).
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2014). *Indicadores UNESCO de cultura para el desarrollo. Manual metodológico* [en línea]. Disponible en <[https://es.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/iucd\\_manual\\_metodologico\\_1.pdf](https://es.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/iucd_manual_metodologico_1.pdf)>0Awww.unesco.org/creativity/cdis> (consulta: 3 de marzo de 2020).
- Prats, Llorenç (2005). "Concepto y gestión del patrimonio local". *Cuadernos de Antropología Social* (21): 17-35.
- Ramírez Meza, Beatriz, Guillermo Torres Carral, Pedro Muro Bowling, José Mu-ruaga Martínez y David López Monroy (2010). "Los productores de amaranto en la Zona de Conservación Ecológica Teuhtli". *Revista de Geografía Agrícola* 44: 57-69. Disponible en <<https://www.redalyc.org/pdf/757/75721681005.pdf>> (consulta: 22 de marzo de 2020).
- Roigé, Xavier, Joan Frigolé y Camila del Mármol (eds.) (2014). *Construyendo el patrimonio cultural y natural. Parques, museos y patrimonio rural*. Valencia, España: Germania.
- Royuela Maldonado, María, e Irma Luz Ramírez de la O (2015). "Patrimonialización, desarrollo, gobernanza y gubernamentalidad en Malinalco, Pueblo Mágico". *Cultur. Revista de Cultura y Turismo* 9 (2): 92-116.

Laura Elena Martínez, Daniel de Jesús Contreras y Maira Itzel Guerrero

Torre, André, y Jean-Baptiste Traversac (2011). *Territorial Governance. Local Development, Rural Areas and Agrifood Systems*. Londres/Nueva York: Springer Physica-Verlag.

Torres Salcido, Gerardo, y Héctor Alejandro Ramos Chávez (2013). “Gobernanza y territorios. Notas para la implementación de políticas para el desarrollo”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 50 (203): 75-95 [en línea]. Disponible en <<https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2008.203.41994>> (consulta: 19 de marzo de 2020).

Yin, Robert (2003). *Case Study Research. Design and Methods*. Nueva York: Sage.

# Gobernanza territorial y anclaje de los alimentos. Los Sistemas Agroalimentarios Localizados (Sial)

*Gerardo Torres Salcido*

## INTRODUCCIÓN

Son muchos y muy variados los problemas que se encuentran en la agenda pública relacionados con la agricultura, las zonas rurales, la pobreza extrema, el hambre, el cambio climático, las dietas insalubres y el deterioro de los entornos ecológicos. La eficacia de los gobiernos y el bienestar de la sociedad se juzgan por las medidas que adoptan para la superación de estos problemas de dimensión planetaria en el marco de las sociedades nacionales. Estas problemáticas requieren acciones que demandan nuevas formas de gobierno descentralizadas y participativas; es decir, con un enfoque de gobernanza, entendida como “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos (...) y las formas de coordinarse” (Aguilar Villanueva, 2006: 90).

En una sociedad democrática, la eficacia de la administración pública para dialogar con los actores sociales e institucionales y conducir las políticas públicas (Porrás, 2019) son aspectos medulares de la coordinación entre el gobierno y la sociedad. En sentido estricto, más que actos de gobierno, la definición de los objetivos y los medios para alcanzarlos requiere de un proceso de descentralización de las decisiones y la construcción de pactos y consensos.

En gran medida, este proceso se ha dado como consecuencia de la irrupción de las sociedades locales y de la necesidad de coordinar las instituciones, las normas, las regulaciones y las asociaciones en un espacio concurrente; es decir, en el ámbito más complejo del territorio, surgiendo con esto la gobernanza territorial. Joaquín Farinós Dasí interpreta este último concepto “como la emergencia y puesta en práctica de formas de planificación y gestión de las dinámicas territoriales innovadoras y compartidas (...) respaldadas por multiplicidad de actores que comparten unos objetivos y conocen y asumen cuál debe ser su papel en su consecución” (Farinós Dasí, 2008: 14).

En este marco han adquirido relevancia las investigaciones que buscan comprender el comportamiento de los actores en los procesos socioeconómicos de los territorios para llevar a cabo políticas adecuadas. Entre las instituciones reconocidas para el desarrollo territorial se encuentran los Sistemas Productivos Locales (SPL), que se definen como conglomerados de empresas y asociaciones vinculadas por procesos socio-productivos anclados al territorio. Los Sistemas Agroalimentarios Localizados (Sial)<sup>1</sup> son una variante de los Sistemas Productivos Locales que se distinguen por la relación metabólica entre los recursos transformados en alimentos y el consumo humano. Es la naturaleza incorporada y procesada en el cuerpo humano, cuyas formas específicas se consolidan en virtud de un proceso histórico de arraigo en los territorios y de relaciones sociales que se entrelazan en la producción y el consumo de alimentos. Los Sistemas Agroalimentarios Localizados son redes de pequeñas empresas (agrícolas, de transformación y servicios, entre los cuales se encuentran el comercio, el turismo, el financiamiento y la gastronomía) y actores institucionales identificados con el territorio en torno a bienes alimentarios con rasgos de tipicidad (Sanz y Muchnik 2016).

<sup>1</sup> Los Sial, como los Sistemas Productivos Locales, son modelos teóricos y empíricos de desarrollo local; tienen su origen en los distritos industriales, caracterizados por el economista Alfred Marshall (1920) desde finales del siglo XIX y retomados posteriormente por la sociología industrial italiana y la geografía francesa.

En este sentido, y en el marco de la Unión Europea (UE), se han llevado a cabo proyectos dirigidos a las áreas rurales, planteándose cómo coordinar las acciones de los pobladores y las élites para transitar de una economía agrícola a una “gobernanza rural” como medio de integración de la agricultura, los servicios y el patrimonio. Como señala Goodwin (1998), a propósito de los proyectos *Liaison Entre Actions et Développement de l’Economie Rurale* (LEADER), esta forma de gobernanza cede la iniciativa de la planificación a las comunidades locales de cada territorio. Según este autor, la gobernanza es un “poder de” en vez de un “poder sobre”, lo que lleva a incrementar la capacidad para actuar.<sup>2</sup>

La relevancia que adquiere el análisis de la gobernanza de los Sistemas Agroalimentarios Localizados, en concordancia con los problemas que dominan la agenda pública de las áreas rurales, consiste en el potencial para: 1. Superar la pobreza rural y disminuir las desigualdades, 2. Producir alimentos sanos y con identidad territorial para las sociedades rurales y urbanas, 3. Construir marcos en los que las comunidades rurales diriman y procesen sus conflictos mediante una creciente institucionalidad, 4. Desarrollar capacidades (Torres Salcido y Ramos Chávez, 2008), 5. Activar el capital social, la confianza, la reciprocidad y los procesos participativos (Muchnik, Sanz y Torres 2008), y 6. Conservar los ecosistemas y promover la resiliencia de las sociedades rurales y su patrimonio.

De este modo, una característica relevante de los Sistemas Agroalimentarios Localizados es la existencia de acciones colectivas e institucionales para defender y promover los productos típicos anclados a los territorios ante los mercados globales, caracterizados por el desanclaje y la deslocalización de los alimentos, lo que implica su conversión en mercancías a gran escala en el mercado global. En cuanto a esto, es pertinente citar a Karl Polanyi, quien investigó el proceso histórico mediante el cual se impuso un mercado autonomizado

<sup>2</sup> Agradezco a Carlos Chávez Becker la referencia.

respecto a las relaciones sociales y su subordinación “al sistema económico” (Polanyi, 2006: 106), así como sus consecuencias en la reciprocidad y la confianza.

Mark Granovetter (1985) retomó esta idea preguntándose hasta qué grado la actividad económica se encontraba incrustada, o anclada, en las relaciones sociales e institucionales de la sociedad industrial, a contrapelo de las visiones neoclásicas del actor atomizado como fundamento del mercado. Alejandro Portes y Julia Sensenbrenner (1993) también abordaron el asunto en un estudio clásico para determinar el papel de las relaciones sociales y su influencia en las decisiones económicas de los migrantes. De acuerdo con estos planteamientos, en el anclaje de los sistemas alimentarios es importante preguntar cómo retrotraer y cómo anclar (*embed*) el mercado a las relaciones sociales, a sus ritmos y regulaciones. Es decir, cómo se vinculan la agricultura, la transformación, la cultura y el consumo de los productos con la acción social (Hinrichs, 2000; Frayssignes, 2005; Bérard y Machenay, 2004; Guthman, 2008; Bliss, 2019).

Para lograr este reanclaje es necesario señalar que uno de los elementos que han valorado las políticas de la Unión Europea para fortalecer la cohesión social en las áreas rurales y retener a la población en esos espacios es la (re)construcción de las formas de confianza como mecanismo de defensa de los territorios, de su medio ambiente y de su patrimonio.

De acuerdo con Elinor Ostrom y T.K. Ahn (2003: 182), la confianza es la expectativa de un agente de que otro agente o grupo de agentes realicen una acción específica. En este sentido, siempre existe un riesgo de incumplimiento, lo que abriría las puertas a los agentes oportunistas, que minan las bases de la solidaridad y la confianza, pero la fuerza de estos valores reside en la expectativa de bienestar que se genera entre los agentes. Francisco Herreros Vázquez (2004) afirma que los riesgos de incumplimiento pueden ser acotados con la “confianza social”, o “confianza generalizada”, que se define como la esperanza que se deposita en agentes de los que se carece de información. El autor sugiere que la construcción de las estructuras sociales de la

confianza depende, en última instancia, de la participación amplia en asociaciones y del fortalecimiento del capital social.

No obstante, en un contexto de relaciones jerárquicas, las dinámicas de las reglas formales e informales han sido una fuente de apropiación de valor y de exclusión, unas veces por medio de las relaciones patrón-cliente (Adler Lomnitz, 1994) y otras por la existencia de un capital social cerrado. Según Ostrom y Ahn, independientemente de las virtudes de los mecanismos de confianza, reciprocidad y participación inherentes al capital social, las redes y las reglas formales e informales pueden ser medios de exclusión y generación de conflictos, dependiendo del contexto y la interpretación de los actores (Ostrom y Ahn, 2003: 197).

De acuerdo con estas consideraciones, para precisar la pregunta inicial sobre qué hacer para retrotraer el mercado al imperio de las relaciones sociales se aborda el papel de las actividades ancladas al territorio y su importancia para comprender los procesos de organización y coordinación social e institucional. Se parte de una hipótesis inicial que considera la gobernanza de los territorios como un sistema complejo que incorpora múltiples dimensiones e interacciones en las cuales la construcción de lazos de confianza juega un papel determinante para defender el anclaje o el arraigo territorial de los alimentos.

El método utilizado en este capítulo consiste en mostrar algunos resultados de cinco casos que se han abordado en los últimos años. En cada uno de ellos hubo un acercamiento de carácter cualitativo: investigación de tipo documental, recorridos de campo y técnicas conversacionales, así como entrevistas semiestructuradas y dinámicas grupales para llevar a cabo el análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA), con el objetivo de identificar los problemas de coordinación y aportar elementos de planeación y toma de decisiones.

Considerando lo anterior, en este capítulo se pretende construir un método heurístico, en el que los casos se presentan con la intención de aportar elementos al debate sobre la gobernanza territorial y sus relaciones con el anclaje de los alimentos, mediante el análisis de tres dimensiones: 1. Las características de los territorios, enten-

didos como construcción socio-natural; 2. Las formas de comercialización, como motores de la conservación para el autoconsumo, la venta de excedentes y la promoción de la calidad del producto; y 3. La cooperación y el conflicto entre los actores socio-territoriales<sup>3</sup> que expresan las tensiones entre el arraigo y el desanclaje territorial de los alimentos.

La exposición de los resultados de la investigación se divide en cinco secciones, incluyendo esta introducción. En la segunda se aborda el concepto de *gobernanza* en su contexto histórico. En la tercera se analiza el papel de la confianza y la proximidad en sus diversas acepciones, y sus relaciones con los Sistemas Agroalimentarios Localizados, como objeto de interés de las políticas públicas. En la cuarta parte se establecen algunas consideraciones metodológicas que han guiado los estudios y se exponen los resultados en las tres dimensiones antes mencionadas. En la quinta y última parte se discuten los resultados y se lleva a cabo una reflexión final sobre las condiciones para establecer procesos de gobernanza territorial, considerando los modelos de gobernanza encontrados a lo largo de la investigación.

## **LA GOBERNANZA. DEBATE CONCEPTUAL Y DIMENSIONES**

¿Qué tiene de nuevo la gobernanza como concepto y enfoque frente a las visiones canónicas de la gestión pública? ¿Es pertinente para analizar procesos de desarrollo territorial? ¿Puede decirse que es un concepto con solidez teórica o es una recomendación de “buenas prácticas” para garantizar el funcionamiento administrativo? ¿Es necesario introducir las dimensiones socioeconómicas de la gobernanza para proponer sistemas de innovación de política pública territorial basados en el reconocimiento de las distinciones territoriales de los productos?

<sup>3</sup> La dimensión del conflicto es omitida a menudo en los estudios clásicos de la gobernanza, lo que ha dado lugar a críticas dirigidas a este concepto como una legitimación del capitalismo neoliberal (Santos, 2007).

Para contestar estas preguntas habría que atender no sólo las posiciones contrapuestas con relación al concepto, sino ubicar su origen contextual, por lo que vale la pena detenernos en tres factores que influyeron en el surgimiento del concepto de *gobernanza* en los medios privados y académicos: el primero se refiere a la crisis del sistema industrial de la segunda posguerra mundial, el segundo a la extrapolación de las nuevas formas de organización del trabajo a la esfera pública y el tercero a la crisis del sistema de valores como producto de los movimientos estudiantiles y otros movimientos sociales (feminismo, ambientalismo y otros “ismos” de las últimas décadas) que apuntaban a la construcción de estilos de vida relacionados con nuevos modelos de alimentación, salud, calidad de los servicios públicos y justicia e intercambio ético entre productores y consumidores. Veamos un poco más detalladamente estos factores:

1. La crisis del sistema de producción en serie y del consumo de masas surgen a finales de los años sesenta, después de un crecimiento económico sostenido a nivel mundial. El modelo “fordista” de la producción, cuya base es la oferta y el consumo masivos, cede lentamente su preeminencia a un modelo de demanda, lo cual impuso cambios paulatinos en el mundo del trabajo. Es este sentido, es plausible la hipótesis de que la gobernanza como concepto (la *governance*) emana del estudio de los procesos productivos que deben adaptarse a las nuevas condiciones de producción y consumo. Los círculos de calidad “toyotista” son una respuesta a las exigencias de un mercado mucho menos centralizado y homogéneo en los niveles medios y altos de la sociedad. En los círculos de calidad, el gerente, el *mánager*, debe interactuar con los operarios, escucharlos y retomar sus opiniones para mejorar el proceso y ofrecer un producto de calidad. En el sector agroalimentario, este modelo repercute en la construcción de formas de trabajo dirigidas a la satisfacción de la demanda de los consumidores (Bonanno, 2004).

2. Los cambios en la esfera de la producción y en el mercado se extrapolan rápidamente a la esfera pública. La crisis de legitimidad que experimenta lo que Habermas (1997) denominó “capitalismo tardío” en los años setenta se debe a una erosión fiscal del Estado, provocada por la expansión de las demandas de bienestar, la insatisfacción de amplios grupos sociales respecto al sistema de partidos y la negación o represión de las iniciativas descentralizadas de gestión de las problemáticas urbanas y rurales.
3. La crisis del sistema de valores. Se da una transición desde la ética del trabajo, que según Weber define al capitalismo, hacia una ética del consumo (inacabada) de grupos sociales más preocupados por el bienestar subjetivo que por la acumulación (Cortina, 2002). En este contexto, las nuevas demandas de bienestar no se limitan a la cobertura de las necesidades básicas, sino que se expanden a la calidad de los productos y a la transformación de la gestión pública. El ciudadano-usuario o ciudadano-cliente es un actor del proceso de gobierno en la medida que demanda una gestión no sólo eficiente, sino eficaz, con la consecuente apertura de la esfera pública y de la acción decisoria de gobierno.

Estos factores han sido cruciales para construir el relato institucional y sociológico sobre la importancia del territorio como espacio de producción y consumo diferenciado o distinguido de los “no lugares” del capitalismo (Augé, 2005).

Si bien los nuevos modelos de producción, la descentralización de la gestión pública y la emergencia de nuevos *ethos* son esenciales para cualquier proceso de gobernanza, la generalización de este concepto derivó en múltiples interpretaciones que lo han convertido en la “casa del jabonero”: el que no cae, resbala. Entonces, ¿cuál es la aportación del concepto de *gobernanza* y más específicamente de *gobernanza territorial*?

Una primera respuesta es que las dimensiones generales ya enunciadas, así como el contexto histórico que da origen al concepto, propician algunos beneficios para la democracia participativa, como

transparencia, rendición de cuentas, necesidad de coordinación social y gubernamental, lo que tendencialmente lleva a reconocer la diferenciación social, el conflicto y la construcción de acuerdos, que en los ámbitos rurales se generan sobre todo por los lazos de confianza establecidos con el tiempo.

Pero un aspecto que agrega valor al territorio es la disminución de los costos de transacción entre los agentes socioeconómicos. Para Oliver Williamson (1996), los costos asociados a la posventa y los contratos son un mecanismo de la gobernanza que transita desde las firmas a la administración pública. La disminución de estos costos es vital para incrementar el bienestar y fortalecer a las instituciones mediante la formación de lazos de confianza, cuya razón de ser es evitar los monopolios.

#### **DE LA GOBERNANZA A LA GOBERNANZA TERRITORIAL. PARTICIPACIÓN E INSTITUCIONES**

El tránsito de las ideas generales y abstractas de la gobernanza a la gobernanza territorial encuentra su punto de inflexión en la actividad que los actores emprenden para reconocer y hacerse conscientes de las cualidades del territorio, así como de su cristalización institucional.

Como ya hemos dicho, la disminución de los costos de transacción se basa en la confianza, de la cual resultan mecanismos de circulación del saber en contextos locales, lo que facilita la formación de distritos industriales y desarrollos artesanales (Barjolle y Chappuis, 2000). La confianza juega un papel importante en la construcción de proximidades entre los actores sociales y las instituciones en el marco de la reconstrucción de una economía anclada al territorio. Entre otras, pueden enunciarse las siguientes formas de proximidad:

1. La geográfica y organizativa, en la que la cercanía espacial es sólo una parte de la construcción de otras proximidades que por medio de asociaciones y organizaciones dan sentido a la expresión

territorial de los actores, entendiendo el territorio como esa complejidad construida socioculturalmente.

2. La cognitiva, consistente con las visiones compartidas del lugar y el mundo. Es una estructura que permite elaborar comportamientos y formas de conocimiento ligados a territorialidades específicas.
3. La cultural, que se relaciona con la construcción de identidad y sentido de pertenencia.
4. La institucional, vinculada a la relación de los actores con la construcción de los marcos de acción social a diversas escalas.

Mucho se ha argumentado que estas formas de proximidad están configurando nuevos ordenamientos territoriales, como producto de la interrelación entre las ciudades y las áreas rurales, así como entre los consumidores y los productores (Goodwin, 1998; Renting, Marsden y Banks, 2003; Moulaert, 2007). En esto influye el interés cada vez mayor de consumir alimentos de origen, con trazabilidad y tipicidad. Este interés desborda el círculo de lo local y la proximidad institucional y pone en contacto a consumidores lejanos que buscan alimentos sanos con raigambre territorial y con pequeños productores. En este sentido, ¿son suficientes las formas de proximidad y confianza para propiciar el desarrollo de los territorios con base en los alimentos? No siempre.

Las experiencias de México y América Latina demuestran la necesidad de desarrollar, a nivel más amplio, instrumentos y mecanismos que tengan como objetivo ofrecer garantías en este sentido y disminuir la incidencia de actores oportunistas, la desigualdad, así como los peligros del desanclaje de las actividades, al convertirse los alimentos en mercancías de uso generalizado, cuyas consecuencias se verían en la inmediata elevación de la pobreza rural.

En suma, si bien la confianza y la solidaridad son necesarias en la interacción social, también lo son el reforzamiento institucional y las políticas públicas dedicadas a las formas de proximidad a través de acuerdos vinculantes que muestran, de acuerdo con Torre y Tra-

versac (2011), mayor eficiencia en la medida que se expresan en: a) Las leyes y los reglamentos en los distintos niveles que involucran al territorio, como los acuerdos internacionales, las constituciones nacionales y estatales; b) Las leyes y los reglamentos a diversos niveles, y c) La existencia de organizaciones y organismos sociales que regulan la participación de sus agentes.

Hay que señalar que estos acuerdos cristalizados institucionalmente son precedidos por formas de diálogo, consulta y negociación, como la difusión y la información, las reuniones, las asambleas, las negociaciones y los acuerdos formales e informales, que ayudan a disminuir la desconfianza, la frustración y la posible violencia que pueden surgir en el curso del conflicto, que puede ser muy diverso y tener múltiples niveles. En los casos que hemos estudiado, los problemas de gobernanza surgen de la competencia por los recursos: el agua, el acceso a la tierra, el uso del suelo, la seguridad y los espacios de comercialización, entre otras fuentes de disputa.

En este sentido, es muy importante que las formas de proximidad conduzcan a procesos *bottom-up* y *top-down*, que se hacen posibles a partir del involucramiento de la acción colectiva con la acción de los actores institucionales, como las empresas pequeñas y medianas vinculadas al reconocimiento territorial de los productos, los centros y las organizaciones con base tecnológica y las instituciones gubernamentales comprometidas para generar y diseminar el conocimiento, así como para diseñar las políticas regulatorias.

Al respecto, cabe mencionar que las políticas de desarrollo derivadas de estos mecanismos de confianza y regulación han tenido múltiples enfoques a partir del reconocimiento del territorio y de los Sistemas Productivos Locales, que con diversas denominaciones han sido estudiados en las últimas décadas: distritos industriales, clústers, regiones de aprendizaje y sistemas agroalimentarios locales. La característica común es que estos sistemas han logrado coordinar la acción de asociaciones, empresas, centros de investigación y administración pública, por lo que la Unión Europea los ha llamado Modelos de Innovación Territorial (Moulaert y Nussbaumer, 2005).

En las siguientes secciones se abordan algunos estudios de caso que han sido realizados en los últimos siete años, con el objetivo de demostrar que el arraigo territorial de los alimentos es un dinamizador de la participación social y de la cooperación de los actores, aunque conlleva conflictos y enfrentamientos.

## CARACTERIZACIÓN DE LOS CASOS

En este contexto, a partir de una investigación financiada por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt)<sup>4</sup> se abordan los problemas de la gobernanza socioeconómica de los Sistemas Agroalimentarios Localizados, pues es un aspecto poco estudiado pero trascendente para el análisis del desarrollo territorial.

Para esta caracterización cabe destacar, en primer lugar, que partimos de la suposición de que el anclaje territorial de los alimentos responde a una de las dimensiones esenciales de los Sistemas Agroalimentarios Localizados, pues concentra las propiedades del territorio y la acción cultural de sus habitantes para dar un sello característico a los alimentos. En este sentido, elegimos abordar el “anclaje territorial” de los productos en tres dimensiones de esta categoría de análisis: la descripción de los territorios, las implicaciones de los mercados con algunos impactos ambientales y las dinámicas de cooperación y conflicto de los actores socio-territoriales que han sido encontradas también en otras investigaciones (Bérard y Marchenay, 2004; Marianne, 2006; Bouche y Moity-Maïzi, 2009; Fournier y Muchnik, 2012).

<sup>4</sup> Proyecto UNAM-PAPIIT IN303117: “Gobernanza y desarrollo territorial. El papel de las políticas públicas. Un estudio comparativo” (enero de 2017 a diciembre de 2019). Proyecto Conacyt CB181616: “Gobernanza de los Sistemas Agroalimentarios Localizados. Políticas de desarrollo territorial” (agosto de 2012 a diciembre de 2015). Proyecto PAPIIT-UNAM IT300113: “De los Sistemas Agroalimentarios Localizados a las políticas de desarrollo territorial. Una propuesta desde la gobernanza” (enero de 2013 a diciembre de 2015). Proyecto Conacyt Formación de Redes Temáticas 280604: “Red de Sistemas Agroalimentarios Localizados” (2017).

En segundo lugar, hay que subrayar que la forma y las técnicas de investigación combinaron el trabajo documental, los datos estadísticos y la bibliografía, así como los recorridos de campo y la observación participante, con la organización de talleres de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) y con la realización de entrevistas semiestructuradas y no estructuradas en cinco territorios productivos cuya característica es el arraigo territorial y cultural de los alimentos: nopal en Tlalnepantla, Morelos; zarzamora en el valle de Los Reyes, Michoacán; cuitlacoche y hortalizas de invernadero en San Miguel Xochitecatitla, localidad perteneciente al municipio de Nativitas, Tlaxcala; café en Ixhuatlán del Café, en Veracruz, y mercados alternativos en la Ciudad de México.

Las investigaciones en los primeros cuatro territorios se llevaron a cabo entre 2013 y 2016, en tanto que la indagación en los llamados mercados alternativos se realizó entre los meses de mayo y octubre de 2019. Cabe aclarar que muchos de los resultados expuestos ya han sido publicados en artículos, libros colectivos y capítulos de libro, pero aquí se enriquecen a través de una reflexión general (Torres Salcido, 2016; Torres Salcido y Sanz Cañada, 2018; Torres Salcido y Larroa 2019). Los territorios seleccionados se encuentran en el occidente, el centro y el oriente de la República Mexicana (véanse la tabla 1 y el mapa 1).

**Tabla 1**  
**Municipio/Localidad y producto característico**

<i>Número</i>	<i>Municipio/Localidad</i>	<i>Producto característico</i>
1	Los Reyes de Salgado, Michoacán	Zarzamora
2	Nativitas, localidad San Miguel Xochitecatitla, Tlaxcala	Hortalizas
3	Tlalnepantla, Morelos	Nopal
4	Ixhuatlán del Café, Veracruz	Café
5	Ciudad de México	Mercados alternativos

Fuente: Elaboración propia.

**Mapa 1**  
**Ubicación de los casos**



Fuente: Elaboración propia con base en Google Maps.

A continuación se presentan algunos resultados de las investigaciones en las tres dimensiones del anclaje territorial ya mencionadas.

### *Los territorios*

El territorio es un paisaje moldeado por el trabajo y la interacción humana, por lo que este primer elemento es lo que otorga la identidad biológica y cultural a los alimentos que allí se producen: las formas de producción, las técnicas y la cultura se entretajan en el lugar, dando sentido a las actividades de los habitantes de las localidades. Los territorios son espacios de intercambio de conocimientos y habilidades y de fortalecimiento de capacidades de acción colectiva en mayor o menor medida.

Se podría recurrir a la generalidad subjetiva de afirmar que los territorios estudiados tienen éxito por su defensa del anclaje de

los alimentos, ya que son espacios donde prevalece la confianza y la trasmisión de conocimientos, ya sean fruto de la economía familiar o de la intervención empresarial.

Sin embargo, hay que señalar que estos territorios se caracterizan por el acceso a la propiedad: ejidal con un minifundismo exacerbado en San Miguel Xochitecatitla, Tlaxcala; comunal en Tlalnepantla, Morelos; y pequeña propiedad en Los Reyes, Michoacán, e Ixhuatlán del Café, Veracruz, y comunal, ejidal o pequeña propiedad en los productores periurbanos que confluyen en los circuitos cortos de comercialización.

En este sentido, aunque los Sistemas Agroalimentarios Localizados se identifican mayormente con la agricultura familiar y la transformación artesanal, también pueden encontrar convergencias con la agricultura empresarial, sobre todo cuando la lejanía de los mercados que demandan alimentos con sellos territoriales impone una organización vertical construida como una cadena de actores decisorios que parte de los centros de consumo y de las empresas transnacionales. No obstante, el marco de estas distintas formas de organización de la propiedad territorial es la concepción misma de los Sistemas Agroalimentarios Localizados, en el sentido de integrar el anclaje territorial de los productos, la agroindustria, las instituciones y la acción colectiva, así como los acuerdos y los disensos en el territorio.

En los espacios estudiados se observa un arraigo territorial biológico y cultural de los productos, favorecido por las ventajas que ofrecen el suelo, el agua y el clima, pero también por su activación y valorización a partir de las organizaciones de productores, las empresas familiares y otros agentes, como las universidades o instituciones de educación superior, los actores de los diferentes órdenes de gobierno y las firmas locales o multinacionales.

### *Los mercados y los efectos ambientales*

La proximidad geográfica de los agentes de la producción y el consumo, pero también la cercanía social e institucional, refuerzan la va-

loración de los alimentos con arraigo territorial y fomentan los lazos de confianza, produciendo también una proximidad cognitiva como marco común de entendimiento e interacción de los actores socio-territoriales.

Los mercados geográficamente próximos para los productores del centro del país, pero con un alto nivel de intermediación, como el mercado mayorista de la Ciudad de México, determinan una escasa diferenciación de los productos por las relaciones de dependencia de los productores con otras cadenas de distribución y consumo. Sus formas de confianza se basan en la subordinación y favorecen la concentración del ingreso.

En el caso del nopal de Tlalnepantla, Morelos, el cultivo y la agroindustria son también muy recientes y su desarrollo se debió a los ingresos insuficientes que generaban otros cultivos tradicionales, como los cereales o los frutos de tierra templada.

Por su parte, los productores de hortalizas de San Miguel Xochitcatitla tuvieron una experiencia previa con la producción de cuilacoche en invernadero. Su cultivo obedecía al alto precio que este producto alcanzaba en los mercados de Puebla, Distrito Federal y Tlaxcala, pero pronto lo abandonaron porque el precio bajó y ya no fue rentable. Las razones de este decremento fueron la competencia de otros invernaderos y las preferencias del consumidor, quien decide adquirirlo en temporada de lluvias y no en cualquier época del año. Por otra parte, la producción de hortalizas se ve afectada por la baja calidad del agua, ya que por allí pasa el río Santiago, que es uno de los más contaminados de México. Además, históricamente, los productores dependen de los intermediarios, quienes trasladan la producción a la Central de Abasto de la Ciudad de México (Ceda).

Los mercados geográficamente lejanos, como el de zarzamora o café, están mediados por lazos mercantiles entre las empresas y el consumidor, que paga por la garantía de estar consumiendo alimentos inocuos y ligados al territorio. Sin embargo, en los hechos, esta relación subsume a los productores en una relación vertical que les deja poco margen para la autonomía. El anclaje territorial y el recono-

cimiento de la identidad territorial de los alimentos es inconsistente y difuso, pues está sujeto al mercado urbano y exterior, antes que a un mercado local consolidado. Estos mercados activan procesos inducidos de anclaje territorial que representan posibilidades y riesgos de deslocalización de los productos por la dependencia tecnológica y comercial de los productores con respecto a las grandes empresas de distribución. Este tipo de Sistemas Agroalimentarios Localizados responden a una intervención de agentes externos que provocan riesgos ambientales y una alta diferenciación social en los territorios rurales.

Así, en el caso de Los Reyes, Michoacán, la producción de zarzamora se debe a una reciente reconversión productiva. Hace veinte años el territorio estaba dedicado a la producción de caña de azúcar. La reconversión productiva hacia las frutillas ha impuesto nuevas dinámicas en el paisaje, dominado ahora por la agricultura y los procesos de recolección, empaquetamiento y transportación por el uso intensivo del plástico, exigido desde los centros de comercialización para asegurar los estándares de calidad e inocuidad.

En este ámbito, los problemas surgen de la utilización de agroquímicos, el uso de aguas residuales para riego, el poco interés por el cuidado de los bosques o bien la tala indiscriminada para introducir cultivos rentables, como el aguacate en Los Reyes, Michoacán, y el chayote, en Ixhuatlán del Café, Veracruz, así como los crecientes conflictos por el agua.

En cuanto al cultivo del café, en Ixhuatlán del Café, Veracruz,<sup>5</sup> a pesar de que el *saber hacer* del cultivo entre los habitantes de este territorio tiene más de cien años, el sistema se enfrenta a los riesgos del mercado y la enfermedad de la roya del café, lo que está obligando a muchos productores a reconvertir sus cultivos para producir velillo (hojas de plátano para la elaboración de tamales) o chayote. Por otra parte, entre los riesgos ambientales se encuentra la eutrofización de

<sup>5</sup> Para tener una visión del papel de las mujeres en este territorio, véase el capítulo de Rosa María Larroa Torres, Laura Rodas Sánchez y Tihui Campos Ortiz en este mismo libro.

los cuerpos de agua (es decir, el enriquecimiento excesivo de nutrientes, por las escorrenterías, que arrastran fertilizantes químicos u orgánicos), lo que pone en riesgo su conservación.

Con relación a los mercados alternativos de la Ciudad de México, los criterios de anclaje territorial se cumplen mediante una oferta que tiene su origen en la agricultura familiar identificada con el área rural de la ciudad, o con transformadores artesanales.<sup>6</sup>

Los productores, en general, provienen de un radio no mayor a los cien kilómetros de distancia (Torres Salcido, Campos y Martínez, 2019). Además de esta proximidad geográfica, los participantes en el mercado se proponen cero o mínima intermediación. Desde el punto de vista de la producción agrícola, la característica decisiva del anclaje es la comercialización de excedentes de productos de la agrodiversidad proveniente de la milpa, como los maíces nativos, las calabazas, los frijoles y los chiles, entre otros. Desafortunadamente, estos sistemas tradicionales también tienen riesgos y padecen amenazas ambientales.

Los territorios periurbanos sufren por las amenazas a la conservación de los sistemas agroecológicos tradicionales. Una de éstas es que dichos territorios están en peligro por la presión de las inmobiliarias, que ambicionan el suelo de conservación de la ciudad. La segunda es que la calidad del agua es deficiente y las condiciones de trabajo de las mujeres son deplorables. En el caso de Mixquic, por ejemplo, deben lavar las verduras con el agua de los canales del lago (observación directa en campo e información de los participantes en el Segundo Taller de la Red Sial México en San Andrés Mixquic, Tláhuac, el 22 de agosto de 2017).

En suma, tanto las presiones de los mercados lejanos como de los mercados urbanos, que tienden a homogeneizar los productos territoriales y los efectos ambientales que esas presiones ejercen en

<sup>6</sup> A este esquema responde el caso del “huautli”, o amaranto, en el sur de la Ciudad de México. Véase en este libro el capítulo de Laura Elena Martínez Salvador, Daniel de Jesús Contreras y Maira Itzel Guerrero Jacinto.

los espacios productivos, fragmentan los lazos de cohesión social y la confianza de los consumidores, tanto por el origen del producto como por las formas de producción. Sin embargo, también se realizan esfuerzos para solucionar estos problemas, encabezados por los propios productores, a quienes se han unido otros actores sociales e institucionales, como algunas instituciones públicas o de educación superior, organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, chefs y restaurantes, entre otros.

### *Dinámicas de conflicto y cooperación*

En cuanto a las dinámicas de cooperación y conflicto que impactan en la gobernanza territorial y en los lazos de confianza, el enfoque de los sistemas basados en el anclaje territorial permite avanzar más ampliamente en los aspectos participativos de los actores y en las interacciones con otros subsistemas territoriales. Como ejemplo de estas dinámicas de cooperación podemos poner el caso de las asociaciones de productores de nopal de Morelos, que a pesar de sus diferencias en términos de producción, ventas y desarrollo tecnológico se organizan para mantener los espacios de comercialización en la Central de Abasto de la Ciudad de México.

Por otra parte, el centro gravitacional del mercado urbano provoca conflictos y tensiones en el uso del suelo en la comunidad. La extensión de este cultivo choca con la conservación de los bosques del Área Natural Protegida de Chichinautzin, lo que enfrenta a la comunidad con las autoridades de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). Esto podemos encontrarlo en prácticamente todas las comunidades rurales o periurbanas y plantea un escenario en el que los conflictos y la cooperación atraviesan la vida interna de las comunidades y los múltiples niveles territoriales con los que se relacionan. Estos procesos tienden a dar nuevas formas al anclaje y desanclaje de las actividades, los saberes y los alimentos debido a las dinámicas de los mercados.

En los mercados alternativos, los signos de conflicto se manifiestan en la falta de confianza en las autoridades locales, pues constantemente niegan el uso del espacio público para la venta de los productos. En este caso en particular, esta falta se compensa con otros mecanismos que fortalecen los vínculos con otros actores, como las asociaciones privadas y las instituciones, entre las cuales se encuentran las universidades. Otro elemento de conflicto es la corrupción de algunos integrantes de las policías locales, que piden dinero a cambio de tolerar que se estacionen para descargar sus productos (información proporcionada por algunos asistentes al taller virtual Caracterización de los Circuitos de Comercialización y Distribución de las Redes Alimentarias Alternativas, organizado por la Coordinación Universitaria de la Sustentabilidad, 29 de septiembre de 2020).

Otra fuente de tensiones en el ámbito local es la certificación participativa, que consiste en la realización de visitas periódicas y a veces sorpresivas de observación e inspección por parte de los consejos de certificación de los mercados, integrados por administradores, productores y consumidores. Además de la presión que esto representa para los productores, quienes integran los consejos también están sujetos a un desgaste, pues no hay que olvidar que se trata de iniciativas ciudadanas. La sostenibilidad de estas actividades y la conservación de la confianza al interior del mercado es difícil, pero depende en gran medida del compromiso de los actores del mercado, y de manera muy especial de los consumidores.

De hecho, estas dinámicas nos muestran la necesidad de avanzar de la definición del anclaje territorial de un producto alimentario al análisis de las interacciones entre los sistemas productivos de los alimentos con otros subsistemas territoriales a través de observaciones empíricas que hacen énfasis en la multifuncionalidad y la nueva ruralidad, lo que implica considerar el territorio como un conglomerado de bienes y servicios, entre los cuales los alimentos y las actividades relacionadas son parte de los recursos existentes en el lugar.

En suma, la interrelación entre territorio, mercados, dinámicas de conflicto y logro de acuerdos son dimensiones del anclaje territorial

de los alimentos que modelan la confianza y la coordinación socio-institucional de la identidad, la proximidad y las dinámicas socioambientales de los mercados.

Estos sistemas y la construcción del andamiaje de la confianza pueden ser interpretados gráficamente en tres círculos (aunque también pueden ser elipses) de reconocimiento de la particularidad territorial de los alimentos, desde el mercado internacional hasta los mercados locales, pasando por los circuitos regionales. Sin embargo, esta representación de la confianza lleva a preguntarse si los Sistemas Agroalimentarios Localizados han tenido éxito para combatir la pobreza rural y la desigualdad. Nuestra respuesta es que han sido eficientes para promover las cualidades territoriales de los productos, pero no para disminuir la desigualdad social. Esto incluye al círculo más cercano de la confianza, como los circuitos cortos de comercialización, pues por ser mercados dirigidos a consumidores generalmente conscientes y de clase media tienden a reproducir las desigualdades en el acceso a los alimentos.

De acuerdo con estas observaciones, la gobernanza territorial como clave para el desarrollo no necesariamente se resuelve en la valorización de un producto específico con anclaje bio-cultural, sino tomando en cuenta el contexto de desigualdad derivado de las dinámicas de apropiación de los recursos. Esto implica diseñar políticas públicas concurrentes con los actores socio-territoriales para mejorar la accesibilidad, la valoración y el aprecio de los alimentos inocuos, sanos y arraigados en los territorios.

Mucho se ha hablado, por ejemplo, del papel de las compras públicas y de las campañas de promoción, pero antes se debe asegurar la conservación de la biodiversidad de los sistemas agroalimentarios sustentables y el derecho a que los alimentos inocuos, sanos y culturalmente adecuados sean accesibles para toda la población. En este sentido, el derecho a la alimentación es un buen comienzo para una gobernanza que evite el desanclaje (*disembeddingness*), lo que significa incorporar los alimentos a un mercado autonomizado y autorregulado.

En suma, la contribución realizada por los estudios de caso y el reconocimiento de sus limitaciones y conflictos han permitido ratificar la pertinencia de un enfoque de gobernanza territorial con un modelo participativo.

## DEBATE Y REFLEXIONES FINALES

Se ha partido de la hipótesis de que la materialización de las formas socio-institucionales de la confianza son relevantes para la comprensión del papel de los Sistemas Agroalimentarios Localizados en el arraigo de los alimentos, pero también se ha observado en los estudios de caso el papel de los mercados en la configuración de las formas de confianza en estos sistemas socio-territoriales.

La conjunción de estos dos elementos ha permitido la evolución de estos sistemas en círculos concéntricos en torno a los productos de origen territorial y su determinación por los mercados nacionales y globales, que demandan alimentos con sellos de tipicidad; a los mercados regionales y los sistemas de protección de los sellos patrimoniales, que configuran las marcas colectivas; y a los mercados locales, más cercanos a la interacción física y la construcción de negociaciones cara a cara.<sup>7</sup> Algunas de las características de estos sistemas son las siguientes:

1. Las figuras más amplias son las denominaciones de origen (DO) y las identificaciones geográficas (IG), que en sí mismas son formas de participación de los agentes territoriales: productores, transformadores e instituciones, quienes por medio de “pliegos de peticiones” demuestran la originalidad del producto y de sus procesos productivos, con lo cual se busca una protección ante las probables falsificaciones en el mercado internacional. La confianza en este caso tiene como actor fundamental la intervención

<sup>7</sup> Esta idea tiene su origen en el artículo de Renting, Marsden y Banks (2003).

de un tercero, cuyo sello otorga la garantía al consumidor de que está consumiendo un producto único y, con eso, puede sentirse cercano al territorio de origen. En el caso de México, en este ámbito entran productos como el tequila, el mezcal, la vainilla de Papantla, el chile habanero y otras denominaciones de origen.

2. El círculo regional y local de la confianza se expresa en la actividad colectiva y en las formas de proximidad de productores, transformadores y otros actores que reivindican el arraigo territorial e igualmente manifiestan la originalidad del producto y sus cualidades como una defensa del paisaje y el saber hacer, integrando los valores patrimoniales. Un ejemplo histórico de este tipo ha sido la construcción de la marca colectiva del queso de Cotija, un caso muy estudiado en los ámbitos de los sistemas agroalimentarios localizados (Linck, Barragán y Casabianca, 2006).
3. La confianza en el círculo local, es decir, el valor de la vinculación cara a cara, que da lugar a una base relacional. Éste es otro tipo de proximidad con participación social que se materializa en los circuitos cortos de comercialización en los que productores y consumidores construyen marcos de intercambio justo, solidario y participativo. La característica de este círculo de confianza es que los actores construyen la certidumbre mediante el reconocimiento de garantías definidas por los actores del mercado. En el caso de algunos tianguis y mercados agroecológicos urbanos, se promueve una certificación orgánica participativa (COP) tomando como base la Ley de Productos Orgánicos,<sup>8</sup> aunque en la mayoría de los casos se lleva a cabo la certificación participativa de manera informal, pero con la intención de fomentar la confianza. Un ejemplo de este círculo de confianza basado en los territorios urbanos y periurbanos se encuentra en las redes alimentarias al-

<sup>8</sup> Los Sistemas Participativos de Garantía (SPG) son formas de certificación alternativas a la certificación de terceros y consisten en la cooperación entre productores y consumidores. Están previstos en la Ley de Productos Orgánicos de México (Cámara de Diputados, 2006) y su objetivo es constatar el origen y la trazabilidad agroecológica del producto.

ternativas, que si bien venían creciendo antes de la pandemia de covid-19, han incrementado su presencia en el mercado por las preocupaciones de los consumidores (sobre todo los de ingresos medios y altos) con respecto a la salud propia, la inocuidad y el origen de los alimentos. Un ejemplo de estas certificaciones participativas y de expedición de sellos territoriales es el Mercado el 100 (Cruz Villanueva, 2020) (figura 1).

Esta construcción socio-institucional requiere de una visión crítica, sobre todo en lo que se refiere al “círculo amplio de la confianza”; es decir, las denominaciones de origen dirigidas a los mercados nacionales e internacionales y las indicaciones geográficas.

**Figura 1**  
**Círculos de confianza y circuitos de valoración de los productos territoriales**



Fuente: Elaboración propia.

Son varios los aspectos que hay que resaltar en esta visión crítica. En primer lugar, el cumplimiento de las expectativas de los certificadores y los costos económicos —que representan los sellos territoriales de los productos— recaen en el productor individual. En segundo lugar, este círculo socio-institucional no ha logrado erradicar comportamientos oportunistas, como la interpretación particular de las reglas de calidad por parte de los actores que controlan el mercado, lo que a menudo ha conducido a redefinir la normativa de acuerdo con situaciones coyunturales, propiciando la falta de atención a los territorios productivos y la fragmentación de la acción colectiva debido al conflicto de intereses de los *stakeholders*.

Por último, y como consecuencia de la acción de los actores con más poder económico, la expropiación del *saber hacer*, un despojo de la cultura alimentaria, que en conjunto crea una fuente de exclusión de los pequeños productores, dejándolos al margen de la definición de las cualidades del producto, como en el caso del tequila (Bowen, 2012 y 2015). Esto último se confirma mediante la extraña denominación de origen del mango ataulfo, otorgada a toda prisa a una asociación de productores en la región del Soconusco, Chiapas (Velázquez Durán y Torres Salcido, 2019).

Los círculos de confianza en los que se ha reafirmado la necesidad de productos diferenciados y de calidad se basan en la interacción, en diversos niveles institucionales y geográficos, de los actores sociales y los gobiernos, de las instituciones internacionales y las organizaciones locales.

De acuerdo con Kooiman (1993), estas formas de interacción construyen diversos tipos de gobernanza. Una de éstas puede ser de carácter jerárquico, en la que los actores se pliegan a las dinámicas y prioridades del mercado o el Estado. Un segundo tipo de gobernanza es la codirección de los procesos, en la que los responsables gestionan, junto a otros actores relevantes, las decisiones. Finalmente, nos encontramos con un tercer tipo de gobernanza, la de tipo autogestivo, que se adecua más a las formas rurales de organización. Por supuesto, en todos estos niveles existen conflictos; sin embargo, lo

importante de esta tipología de la gobernanza es que permite conocer cuáles son las dimensiones y los contextos de las interacciones y de la construcción de mecanismos de confianza a diversas escalas, de tipo geográfico o institucional.

De acuerdo con estas reflexiones, una primera conclusión es que la gobernanza territorial adquiere diversas formas que dependen, por un lado, del contexto en que los actores construyen sus expectativas en un territorio específico y, por el otro, de las actividades que desarrollan y de las formas de confianza específicas que han construido para procesar los conflictos y generar acuerdos.

Pero, como hemos visto, la cuestión no se reduce sólo a expectativas, pues el anclaje territorial, también llamado anclaje biocultural de los alimentos, requiere de por lo menos tres condiciones: en primer lugar, describir las condiciones del territorio; en segundo lugar, definir el papel que desempeñan los mercados en el proceso histórico de este anclaje; y en tercer lugar, entender las dinámicas de cooperación y conflicto que intervienen en la valoración del lugar.

En este sentido, se puede afirmar que el proceso no es lineal y que depende de las situaciones del mercado y los actores. De igual forma, puede darse un caso en que la proximidad esté mediada por agentes externos a los territorios: grandes empresas (atentas a desanclar, es decir, deslocalizar las actividades o apropiarse de sus características de tipicidad) o certificaciones de terceros que imponen desde el mercado global el ordenamiento de los espacios locales, o bien de la gobernanza autogestiva presionada por los mercados urbanos y el intermediarismo, pero también de aquélla en que la certificación de los alimentos depende de las iniciativas ciudadanas. De acuerdo con estas argumentaciones, en los casos abordados en este capítulo podemos observar tres formas de gobernanza elaboradas a partir de las formas de proximidad y confianza social.

Una vertical, o jerárquica, que se da en el caso de los productos que se tratan como *commodities*, pero que están sujetos a calidades diferenciadas, como las zarzamoras y las *berries* de Michoacán, o el café de Veracruz. En este sentido, el círculo extendido de confianza

en el que se mueven los actores socio-territoriales implica la intermediación de certificaciones de terceras partes, como en el caso de la denominación de origen del café de Veracruz, o de empresas que se presentan ante el consumidor como garantes de la inocuidad y calidad territorial de los productos. El caso emblemático, a este respecto, es la actividad de Driscoll's en la producción y comercialización de *berries* en el estado de Michoacán.

No hay que olvidar en esta dinámica jerárquica la gestión pública de las marcas colectivas, como la del queso de Cotija. Esta gestión, respondiendo a la presión de acciones colectivas, ha generado normas y reglamentos para garantizar la reputación territorial del producto, pero se encuentra sujeta a la verticalidad de la gestión pública, representada por el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI). Los productores de este queso se enfrentaron a la negativa de registrar su producto como denominación de origen con el argumento de que los conocimientos para producirlo habían logrado tal nivel de generalización que era imposible otorgársela. No obstante, la acción colectiva de los productores logró el reconocimiento sobre la tipicidad en la elaboración del producto en 16 municipios de Michoacán y Jalisco.

La forma vertical de gestionar los sellos territoriales se confirma, por ejemplo, con la resolución de otorgar la denominación de origen a productos con una amplitud geográfica tan extendida como el sotol (Chihuahua, Durango y Coahuila) a toda prisa, como la ya mencionada del mango ataulfo, cuyo cultivo generalizado en casi todo el Pacífico mexicano ha ocasionado la pérdida de los rasgos de tipicidad.

Una forma de gobernanza más horizontal, y casi autogestiva, es la de los productores de verduras y hortalizas del ámbito periurbano de la Ciudad de México, quienes sufren a diario las presiones de la Central de Abasto y de otros canales de comercialización.

Otra forma más, encontrada en el curso de las investigaciones, es la denominada gobernanza "relacional", más participativa con los mercados de tipo alternativo, cuya característica son las redes de productores, consumidores y activistas.

**Tabla 2**  
**Tipo de Sial y de gobernanza territorial**

<i>Tipo</i>	<i>Diferenciación de la calidad</i>	<i>Tipo de gobernanza</i>	<i>Formas participativas</i>	<i>Intervención de la administración pública</i>
Endógeno	No	Jerárquica-mercado urbano	Asociaciones y empresas familiares. Lazos de confianza cerrados	Limitada
Inducido	Sí	Jerárquica impuesta por el mercado internacional o por la gestión pública	Coaliciones y vinculaciones al mercado internacional. Asociaciones. Lazos abiertos pero subordinados	Sí, pero asimétrica frente a las multinacionales
Relacional	Sí	Cogobernanza productores-consumidores	Consejos de participación. Lazos horizontales.	No

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con los atributos de cada uno de los modelos descritos, en la tabla 2 se caracterizan los Sistemas Agroalimentarios Localizados de acuerdo con las formas de gobernanza y de confianza que fundamentan la incidencia de los actores.

Todo lo anterior demuestra que el anclaje territorial es necesario para valorizar los territorios, pero esto depende de múltiples factores que influyen en la gobernanza. Sin embargo, la enseñanza que dejan los resultados de esta investigación es que para alcanzar el desarrollo territorial es conveniente —considerando la hipótesis inicial sobre el territorio, el anclaje de las actividades y las formas de gobernanza, así como los lazos de confianza— poner en marcha la coordinación entre los diversos componentes de la acción pública que contribuyan a tomar decisiones en el ámbito local, regional, estatal, nacional o internacional a través de los instrumentos y mecanismos de la gobernanza que refuercen cada uno de los círculos enunciados, profundizando la inclusión de los agentes más desfavorecidos en la toma de decisiones.

En el ámbito de las nuevas relaciones campo-ciudad, el acceso a productos sanos y de calidad, a ciudades sustentables, a trabajo decente y conservación ambiental, depende de la valoración de los aspectos relacionales y horizontales en los espacios de consumo de corto recorrido y de proximidad social y cultural. Ciertamente, tanto la coordinación institucional del marco legal y decisorio como los mecanismos extensivos e intensivos de la gobernanza territorial, unidos a la confianza, sugieren que la gobernanza territorial es un modelo de innovación que se encuentra en marcha y exige el reconocimiento de los procesos participativos en un marco democrático de acción para disminuir la pobreza y la desigualdad, producir alimentos inocuos y de calidad, conservar los ecosistemas y contar con trabajos decentes y dignos en las áreas rurales, lo que es compatible claramente con la realización del derecho a la alimentación como punto de partida para garantizar el acceso a alimentos de calidad sobre la base de un desarrollo rural sustentable.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adler Lomnitz, Larissa (1994). *Redes sociales, cultura y poder. Ensayos de antropología latinoamericana*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Augé, Marc (2005). *Los no lugares. Espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*. Barcelona: Gedisa.
- Barjolle, Dominique, y Jean-Marc Chappuis (2000). "Transaction costs and artisanal food products". Ponencia presentada en la 4th Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics (ISNIE). Tubinga, Alemania [en línea]. Disponible en <<https://we.riseup.net/assets/1929/distribution/20costs>> (consulta: 17 de marzo de 2017).
- Bérard, Laurence, y Philippe Marchenay (eds.) (2004). *Produits de terroir. Comprendre et agir*. París: Centre National de la Recherche Scientifique.
- Bliss, Sam (2019). "The case for studying non-market food systems." *Sustainability* 11 (11): 3224.
- Bonanno, Alessandro (2004). "A globalização da economia e da sociedade: fordismo e pós-fordismo no sector agroalimentar". En *Globalização, trabalho,*

- meio ambiente. Mudanças socioeconômicas em regiões frutícolas para exportação*, coordinado por Josefa Salete Barbosa Cavalcanti, 24-75. Pernambuco, Brasil: Instituto de Pesquisas Sociais-Fundacao Joaquim Nabuco.
- Bouche, Rémi, y Pascale Moity-Maïzi (2009). "Ecology and culture: The territorial anchorage of corsican cheese producers' knowledge". *Outlook on Agriculture* 38 (2): 183-188.
- Bowen, Sarah (2012). "Geographical indications, globalization and development land: The case of tequila". *Agroalimentaria* 18 (34): 91-103.
- Bowen, Sarah (2015). *Divided Spirits: Tequila, Mezcal, and the Politics of Production*. Oakland, CA: University of California Press.
- Cámara de Diputados (2006). Ley de Productos Orgánicos [en línea]. Disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPO.pdf>> (consulta: 17 de noviembre de 2020).
- Cortina, Adela (2002). *Por una ética del consumo*. Madrid: Taurus.
- Cruz Villanueva, Aurora (2020). "Campo y ciudad: circuitos cortos de comercialización del Mercado el 100". Tesis de maestría en estudios regionales. México: Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora.
- Farinós Dasí, Joaquín (2008). "Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda". *Boletín de la AGE* (46): 11-32.
- Fournier, Stéphane, y José Muchnik (2012). "El enfoque 'Sial' (Sistemas Agroalimentarios Localizados) y la activación de recursos territoriales". *Agroalimentaria* 18 (34): 133-144.
- Frayssignes, Julien (2005). "Les AOC dans le développement territorial, une analyse en termes d'ancrage appliquée aux cas français des filières fromagères". Tesis de doctorado en geografía. Toulouse: Institut National Polytechnique de Toulouse,
- Goodwin, Mark (1998). "The governance of rural areas: Some emerging research issues and agendas". *Journal of Rural Studies* 14 (1): 5-12.
- Granovetter, Mark (1985). "Economic action and social structure: The problem of embeddedness". *The American Journal of Sociology* 91 (3): 481-510.
- Guthman, Julie (2008). "Neoliberalism and the making of food politics in California". *Geoforum* 39 (3): 1171-1183.
- Habermas, Jürgen (1997). *Historia y crítica de la opinión pública*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Herreros Vázquez, Francisco (2004). "¿Por qué confiar? Formas de creación de confianza social". *Revista Mexicana de Sociología* 66 (4): 605-626.
- Hinrichs, Claire (2000). "Embeddedness and local food systems: Notes on two types of direct agricultural market". *Journal of Rural Studies* 16 (3): 295-303.
- Kooiman, Jan (ed.) (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Londres/Thousand Oaks, CA/Nueva Delhi: Sage.

- Linck, Thierry, Esteban Barragán López y François Casabianca (2006). "De la propiedad intelectual a la calificación de los territorios: Lo que cuentan los quesos tradicionales". *Agroalimentaria* (22): 99-109.
- Marshall, Alfred (1920). *Principles of Economics: An Introductory Volume*. Londres: Macmillan
- Moulaert, Frank (ed.) (2007). *Social Innovation, Governance and Community Building*. Bruselas: Comisión Europea.
- Moulaert, Frank, y Jacques Nussbaumer (2005). "Defining the social economy and its governance at the neighbourhood level: A methodological reflection". *Urban Studies* 42 (11): 2071-2088.
- Muchnik, José, Javier Sanz Cañada y Gerardo Torres Salcido (2008). "Systèmes Agroalimentaires Localisés: État des recherches et perspectives". *Cahiers Agricultures* 17 (6): 513-519.
- Ostrom, Elinor, y T. K. Ahn (2003). "Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: Capital social y acción colectiva". *Revista Mexicana de Sociología* 65 (1): 155-233.
- Penker, Marianne (2006). "Mapping and measuring the ecological embeddedness of food supply chains". *Geoforum* 37 (3): 368-379.
- Polanyi, Karl (2006). *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Porrás, Francisco (2019). "Gobernanza y gobernanza territorial: aportaciones al debate". *Cuadernos Americanos (Alimentación y desarrollo. Gobernanza y gobernanza territorial)* 169 (dossier, 3): 15-38.
- Portes, Alejandro, y Julia Sensenbrenner (1993). "Embeddedness and immigration: Notes on the social determinants of economic action". *American Journal of Sociology* 98 (6): 1320-1350.
- Renting, Henk, Terry Marsden y Jo Banks (2003). "Understanding alternative food networks: Exploring the role of short food supply chains in rural development". *Environment and Planning* (35): 393-411.
- Santos, Boaventura de Souza (2007). "Más allá de la gobernanza neoliberal: el Foro Social Mundial como legalidad y políticas cosmopolitas subalternas". En *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*, coordinado por Boaventura de Souza Santos y César A. Rodríguez Garavito, 31-60. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa/Anthropos.
- Sanz Cañada, Javier, y José Muchnik (2016). "Geographies of origin and proximity: Approaches to local agro-food systems". *Culture & History Digital Journal* 5 (1): 1-19.
- Torre, André, y Jean-Baptiste Traversac (eds.) (2011). *Territorial Governance: Local Development, Rural Areas and Agrofood Systems*. Nueva York: Springer.

- Torres Salcido, Gerardo (coord.) (2016). *Territorios en movimiento. Sistemas agroalimentarios localizados, innovación y gobernanza*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe/Bonilla Artigas Editores.
- Torres Salcido, Gerardo, y Héctor Alejandro Ramos Chávez (2008). "Gobernanza y territorios. Notas para las políticas de desarrollo". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 50 (203): 75-95.
- Torres Salcido, Gerardo, y Javier Sanz Cañada (2018). "Territorial governance. A comparative research of local agro-food systems in Mexico". *Agriculture* 8 (18): 1-15.
- Torres Salcido, Gerardo, y Rosa María Larroa (coords.) (2019). *Cuadernos Americanos (Alimentación y desarrollo. Gobernanza y gobernanza territorial)* 169 (dossier, 3): 1-199.
- Torres Salcido, Gerardo, Anahí Campos y Priscila Martínez (2019). "Mercados alternativos en la Ciudad de México. ¿Ciudadanía alimentaria o riesgo de exclusión?" Ponencia presentada en el Congreso Internacional Justicia y Soberanía Alimentaria en las Américas. Ciudad de México, del 28 al 31 de octubre.
- Velázquez Durán, Víctor Manuel, y Gerardo Torres Salcido (2019). "Denominación de origen del mango ataulfo". *Cuadernos Americanos (Alimentación y desarrollo. Gobernanza y gobernanza territorial)* 169 (dossier, 3): 179-198.
- Williamson, Oliver (1996). *The Mechanisms of Governance*. Nueva York: Oxford University Press.

**OBSTÁCULOS EN EL CAMINO:  
ALGUNAS PROPUESTAS PARA SUPERARLOS**



# Constitución de agentes de gobernanza en contextos locales adversos

*Laura Beatriz Montes de Oca Barrera*

*Diana Delgadillo Ramírez*

*Sylvia Hernández Mortera*

## **INTRODUCCIÓN. DE CÓMO LA GOBERNANZA COMO PRECEPTO/ CONCEPTO PUEDE APLICARSE EN UN CONTEXTO ADVERSO**

El objetivo de este capítulo es valorar la forma en que la gobernanza, como concepto y como “programa” o “prescripción de política pública” (Campbell, 1998), puede explicar y ser aplicable a una realidad social caracterizada por inequidades, marginación y exclusión social, económica y política. Considerando que el término *gobernanza* describe o prescribe una nueva forma de gobernar —basada en interacciones de agentes públicos, sociales y privados mediante lazos más horizontales que verticales, donde los interesados o afectados participan en los procesos decisivos y de gestión—, parece un contrasentido o una misión casi imposible echarla a andar en un escenario como el que nos interesa analizar: un contexto local adverso, alejado de las realidades que fueron el referente para construir tal concepto/precepto. Sabemos que las diversas propuestas para entender este concepto/precepto (por ejemplo, Bevir, 2011; Kooiman, 1993; Mayntz, 1998; Pierre y Peters, 2000; Rhodes, 1996) surgen en campos epistemológicos o en escenarios de acción pública alejados de las condiciones sociales, políticas y económicas existentes, lo que dificulta, como en los países latinoamericanos, el establecimiento de relaciones menos

jerárquicas, con ciertos equilibrios de poder y con un fuerte componente participativo y de incidencia pública. No obstante, hay varios esfuerzos recientes por adaptar el concepto a realidades en contextos adversos (véanse, por ejemplo, Schoburgh, Martin y Gatchair, 2016; Sekher, Parasuraman y Kattumuri, 2018).

El análisis que presentamos a continuación se basa en el trabajo realizado en comunidades de un municipio de la región mazateca del estado de Oaxaca en condiciones de pobreza extrema y de muy alta marginación —de acuerdo con las clasificaciones del gobierno federal (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2020)— que las autoras decidimos denominar como Santa María Teotitlán, considerando que no es trascendental conocer el nombre específico del municipio, pues es sólo un ejemplo entre miles de municipios de México que tienen problemáticas y situaciones similares. Al mismo tiempo, es importante señalar que la inseguridad en la región mazateca ha aumentado, lo que provoca que las acciones de movilización comunitaria y la participación ciudadana sean vistas como actividades en riesgo. En este caso, The Hunger Project México (THP-México, una organización social establecida en el país desde 1983) es la única agrupación que trabaja en el municipio, lo que llevó a evitar las referencias concretas que pudieran poner en riesgo de manera directa o indirecta a las socias y los socios comunitarios.<sup>1</sup>

Santa María Teotitlán es un municipio con población mayoritariamente indígena: en el año 2000, el 99% era hablante de la lengua mazateca (Luna Ruiz, 2007: 29); de este porcentaje, 39% de los hombres y 49% de las mujeres eran monolingües (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2000). En ese entonces, casi la mitad de las personas tenía baja instrucción escolar: 36% de hombres y 57% de mujeres eran analfabetas, mientras que 31% de hombres y 51% de mujeres no contaba con instrucción

<sup>1</sup> La organización identifica a las personas locales como “socias y socios comunitarios”, y no como personas beneficiarias.

primaria (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2000). De acuerdo con las últimas cifras disponibles, el panorama se mantiene: en 2010, el 42% de la población con 15 años era analfabeta (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2010), mientras que en 2015 el 39% continuaba en el analfabetismo y el 57% no contaba con la primaria completa (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2015).

Como ya se mencionó, este municipio es uno de los más pobres de Oaxaca (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2018). Con una población total de 18 879 habitantes, 95.4% vive en condiciones de pobreza (18 001 personas); de ellas, 74.3% vive en pobreza extrema (14 022 personas), 46.6% tiene rezago educativo y 85.4% no cuenta con acceso a la seguridad social (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2015). La carencia de servicios se ha mantenido con pocas variaciones desde que inició el siglo. En el año 2000 se reportaba 89% de viviendas sin agua entubada, 96% sin drenaje y 43% sin electricidad (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2000). En 2010, el porcentaje de hogares sin agua entubada se mantuvo, mientras que 48% de las viviendas aún no tenía drenaje y 31% no disponía de energía eléctrica (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2010; Secretaría de Desarrollo Social, 2013a y 2013b).

El grado de marginación que enfrentan quienes habitan el municipio es muy alto, ocupando el primer lugar a nivel estatal y el quinto lugar a nivel nacional (Sistema Nacional de Información Municipal, 2015). Asimismo, de acuerdo con datos del 2015, que es la medición más reciente, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del municipio es de 0.54, mientras que la media nacional en México es de 0.774.

Estos indicadores nos hablan del “México profundo” que ya en la década de los ochenta del siglo pasado se definía como “una gran diversidad de pueblos, comunidades y sectores sociales que constituyen la mayoría de la población del país” (Bonfil, 1987: 21) y que comparten, además de la herencia cultural mesoamericana, condiciones de marginación y exclusión social, política y económica. Éste es el con-

texto de Santa María Teotitlán, en donde analizamos los retos, las posibilidades, los obstáculos y los avances de las iniciativas orientadas a transformar la relación gobierno-ciudadanía.

En ese México profundo, como veremos en el tercer apartado de este capítulo, se reproducen lógicas de relación con las que se refuerzan inequidades, jerarquías sociales y decisiones autoritarias. Allí han germinado prácticas políticas como el clientelismo, el paternalismo y el nepotismo, además de otras actitudes sociales, como resignación y pasividad. Estas prácticas y actitudes implican la existencia, por una parte, de gobiernos corruptos, autoritarios e ineficientes y, por la otra, de ciudadanías desinformadas, desinteresadas y/o poco involucradas o sin agencia en decisiones que les afectan de manera directa. Esto propicia que el ejercicio de la gobernanza sea difícil, si no es que imposible. ¿Cómo se puede cambiar la relación gobierno-ciudadanía en donde existen herencias e inercias que denotan falta de voluntad y capacidad para generar alianzas estratégicas o procesos de interlocución y deliberación orientados a propiciar un bien común? ¿De qué manera el concepto/precepto de gobernanza es útil para describir y transformar realidades marcadas por las adversidades sociales, económicas y políticas que caracterizan a ese México profundo?

Mediante la mirada colaborativa de una investigadora y dos activistas sociales, en el presente capítulo buscaremos contestar a estas interrogantes analizando la experiencia que ha tenido The Hunger Project México en la tarea de facilitar los procesos de incidencia y gobernanza local en municipios marginados.<sup>2</sup>

La selección de esta agrupación se basa en criterios cualitativos que no pretenden tener toda la representatividad de las organizaciones sociales que trabajan para el desarrollo comunitario en México,

<sup>2</sup> The Hunger Project (THP) es una organización internacional de la sociedad civil fundada en 1977 y comprometida a terminar con el hambre en el mundo; está presente en 22 naciones: 12 países-programa (entre ellos México), que llevan a cabo la metodología de trabajo comunitario, y diez países-inversionistas, que recaudan recursos para la implementación de los programas.

pero que son relevantes en términos analíticos. Desde 2005, The Hunger Project México transformó su programa de movilización comunitaria para enfocar los esfuerzos en áreas geográficas con índices de bajo desarrollo. A partir de 2008 empezó a trabajar en regiones rurales con población indígena en donde se experimentan condiciones de pobreza extrema y desigualdad. Asimismo, para 2012 comenzó a definir un enfoque que retomara la experiencia acumulada durante casi treinta años, evidenciando la necesidad de cambiar los esfuerzos asistenciales por otros que acompañaran el empoderamiento de las personas —particularmente de las mujeres— para modificar las condiciones existentes en las comunidades de manera sostenible.<sup>3</sup> En suma, el escenario de acción de la organización (contexto adverso) y su metodología (orientada a constituir agentes de gobernanza) son criterios idóneos para el objetivo de nuestro estudio.

Para este capítulo nos dimos a la tarea de analizar, con las premisas del método etnográfico, la puesta en marcha de cuatro proyectos implementados en Santa María Teotitlán. Tres de éstos —realizados entre 2010 y 2018— involucraron a cuatro comunidades que demandaban servicios como agua, electricidad y mejoramiento de viviendas. El cuarto proyecto —desarrollado entre 2017 y 2018— tuvo como objetivo principal la formación de líderes sociales que ejercieran una ciudadanía activa para transformar las relaciones de gobernanza local, con la finalidad de aumentar la cohesión social y fortalecer el gobierno municipal con mayor participación social.

Los cuatro proyectos, descritos en el cuarto apartado del capítulo, se fundamentaron en los principios y la metodología de la organización que buscan poner en el centro las necesidades y las condiciones de las personas. Para lograrlo se propone que las decisiones y las acciones públicas se tomen con la participación efectiva de las comunidades. La apuesta de The Hunger Project México es que el desarrollo

<sup>3</sup> El enfoque de THP-México critica la mirada convencional con la que se ha tratado a las personas que padecen hambre como el problema y no como la solución.

local sea liderado por las comunidades a partir de las visiones y los valores locales. Esto implica un cambio en la formulación de programas y proyectos diseñados para otras realidades que no consideran las características y los conocimientos locales ni se basan en procesos participativos efectivos y deliberativos. Esto, en suma, sigue los principios de la gobernanza como esa nueva forma de articulación social entre agentes públicos, sociales y privados.

En el segundo apartado proponemos un referente analítico para identificar el papel de la organización en un proceso de transformación social y política a partir del cual se puede favorecer el establecimiento de la gobernanza mediante la construcción de agentes sociales y políticos. Antes de comenzar el análisis, hacemos una breve anotación sobre la metodología a partir de la cual construimos evidencia empírica siguiendo el método etnográfico, en particular desde su aplicación colaborativa. Cerramos el capítulo enumerando una serie de lecciones aprendidas sobre el caso analizado, a partir de las cuales vislumbramos posibilidades de construir capacidades y voluntades en la ciudadanía, así como de plantear retos para transformar las lógicas de relación en la política local.

### **CRISOL DE MIRADAS ANALÍTICAS. APLICACIONES ETNOGRÁFICAS PARA “PONER A PRUEBA” CONCEPTOS/PRECEPTOS**

La etnografía es un método que analiza la realidad desde el interior de los fenómenos con la finalidad de captar las distintas voces y miradas que hay en cada escenario social. Para esto, estudia las situaciones donde los sujetos sociales interactúan, ya sea con la observación participante o con la observación participativa. En la primera, quien hace la investigación se acerca a la realidad que le interesa entender y participa en ella; en la segunda, el sujeto que forma parte de la realidad es quien observa y construye interpretaciones o explicaciones plausibles de lo que vive cotidianamente. Como observador participante, existe la intención de acercarse a la realidad para entenderla desde adentro, para captarla con una mirada íntima. Como observa-

dor participativo, el sujeto busca alejarse de su propia realidad para lograr “mirar el bosque y no sólo los árboles”.

Con estos procedimientos metodológicos, quien observa se acerca y aleja de la realidad para abarcar su complejidad. La intención es equilibrar la distancia y el involucramiento con el objeto de estudio, con la realidad analizada. Si el sujeto social analiza su propia realidad echando mano de este método estará haciendo una autoetnografía (Montagud, 2016), pero si este sujeto social analiza su realidad en conjunto con un investigador externo, entonces el producto será una paraetnografía, o una etnografía colaborativa (Islam, 2015: 238). Dado que este capítulo ha sido escrito con esta doble mirada (observación participante y participativa), la aplicación metodológica que seguimos es la etnografía colaborativa.<sup>4</sup> Cada una de nosotras, en nuestro propio papel, como activistas y como investigadora, participamos desde distintos lugares en la realidad que conforma el objeto de estudio.

El proceso etnográfico inició en 2016, cuando la investigadora se acercó a The Hunger Project México. Entre 2017 y 2018 acompañó una estrategia de formación y capacitación ejecutada en las comunidades donde trabaja la organización, entre ellas Santa María Teotitlán. El objetivo del proyecto era sentar las bases para la consolidación de una gobernanza local que permitiera el intercambio y la creación conjunta de un desarrollo local integral y una buena convivencia entre ciudadanos, gobiernos locales y agentes de desarrollo. La creación de productos analíticos para intercambiar perspectivas e interpretaciones sobre la metodología desarrollada por la organización, sumando la visión de dos integrantes del equipo de The Hunger Project México, comenzó en 2019. El presente capítulo es resultado de ese trabajo conjunto.

<sup>4</sup> Con la etnografía colaborativa se “descentra la autoridad etnográfica del investigador” al generar una “interfaz” entre informantes e investigador. Los sujetos-informantes se convierten en agentes constructores del conocimiento y, por lo tanto, en “colaboradores” del quehacer epistemológico (Islam, 2015: 238).

Para complementar la observación participante y participativa en medio de la pandemia de 2020 realizamos entrevistas semiestructuradas en línea con tres mujeres y un hombre que colaboraron en los cuatro proyectos que analizamos en este capítulo. Aunado a las entrevistas y la observación, también realizamos indagación documental. Conformamos un *corpus* con documentos de trabajo, informes y videos que la organización ha ido generando a lo largo de los años.

Con esta información empírica buscamos poner a prueba la gobernanza en un contexto adverso. Pero, ¿por qué “desarmar” este concepto/precepto? Como previamente se ha discutido (Montes de Oca, 2015), las formulaciones teóricas y normativas construidas desde las ciencias políticas pueden estar muy alejadas de las realidades específicas. Existen distintos énfasis a la hora de definir este concepto/precepto, pero, en términos generales y pensando en su definición como acción pública, podemos advertir que se considera como una “nueva forma” de coordinación o interacción social en donde la relación gobierno-ciudadanía se torna más incluyente, equitativa y participativa. Pero, ¿es posible hablar de gobernanza donde hay desigualdad económica y concentración de poder (social, político y económico)? Pareciera un contrasentido. Pero, por esto, ¿deberíamos abandonar el concepto? Algunas personas responderían que sí. Nosotras consideramos que no.

La gobernanza es un concepto/precepto vivo, inacabado, polisémico, que forma parte de un proceso epistemológico que se puede seguir alimentando con experiencias analíticas. Nuestra intención es nutrir sus componentes teóricos con evidencia empírica. Combinando perspectivas internas y externas, mediante la observación participante y participativa, buscamos articular categorías analíticas y empíricas para alejarnos de las premisas normativas que suelen acompañar las reflexiones teóricas sobre la gobernanza. Nos interesa saber cómo es posible echar a andar la gobernanza en una realidad específica, habitada por hombres y mujeres indígenas que viven en contextos rurales marcados por la pobreza y marginación.

## CONSTITUCIÓN DE AGENTES DE LA GOBERNANZA

Cuando hablamos de *gobernanza* (como concepto y precepto) pensamos en una nueva forma de gobernar que implica una coordinación distinta entre los agentes del gobierno y la ciudadanía (Montes de Oca, 2019). En términos ideales (normativos), esto debería traducirse en la existencia de al menos dos condiciones:

- a. Los gobiernos dejan de tener el control monopólico y unilateral sobre la toma de decisiones públicas, la gestión de políticas y el establecimiento de regulaciones.
- b. La ciudadanía tiene la capacidad de participar e influir en procesos decisorios sobre el diseño y la gestión de políticas públicas y regulatorias y evaluarlos.

Sin embargo, hablar de menor control gubernamental y mayor capacidad ciudadana sobre asuntos públicos implica retos importantes tanto del lado gubernamental como de la ciudadanía, pues son estos actores quienes deben constituirse como agentes de gobernanza para facilitar una gestión compartida de los asuntos públicos. Esquemáticamente, esto se puede expresar de la siguiente manera:

### Esquema 1 Gobernanza en asuntos públicos

Gobernanza = Constitución de agentes de gobernanza (menor control gubernamental + mayor participación e incidencia ciudadana) para atender asuntos públicos

Para que haya gobernanza se deben constituir agentes dispuestos y capaces de soltar el timón, para compartirlo, y asumir la responsabilidad conjunta para timonear el barco. En otras palabras, que quienes gobiernen en los distintos espacios de decisión y acción pública favorezcan la participación ciudadana y la incidencia de agentes ex-

ternos. Además, la ciudadanía debe ser capaz y estar interesada y dispuesta para involucrarse en los procesos de toma de decisiones públicas, así como en la puesta en marcha de acciones específicas que tengan efectos sobre sus intereses y necesidades. Esquemáticamente, se debe conjugar el poder (capacidad) con el querer (voluntad) de gobernantes y ciudadanía:

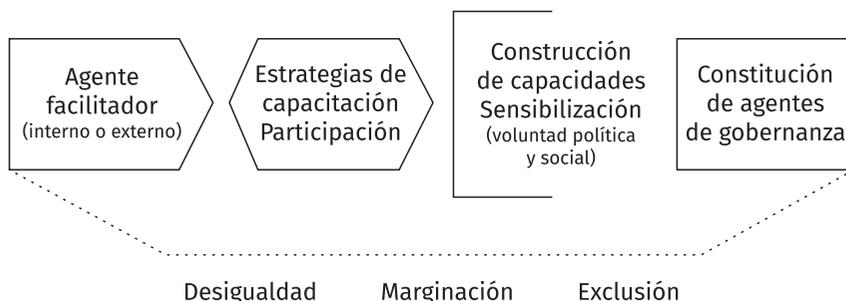
**Esquema 2**  
**Gobernanza: participación e incidencia**

**Gobernanza = agentes cuya capacidad + voluntad favorezcan participación + incidencia en decisiones y acciones públicas**

Hablar de gobernanza implica pensar en participación y, en consecuencia, en incidencia; en que la ciudadanía se involucre en los asuntos públicos. Pero para que la gobernanza despliegue su “poder transformador” (Chhotray y Stoker, 2009: 179) es necesario que los gobernantes estén dispuestos a cambiar las estructuras jerárquicas y que la toma de decisiones y la gestión pública se abran a la participación. Esto, en suma, redundaría en procesos de incidencia en los que agentes que generalmente quedan fuera de las decisiones públicas se involucren, haciendo que sus demandas, necesidades y propuestas queden plasmadas en los planes y las acciones de gobierno.

Como se muestra en la figura 1, en este capítulo planteamos de manera particular que la constitución de agentes de gobernanza en contextos adversos, como el de Santa María Teotitlán, requiere del impulso de un agente externo o interno que a manera de intermediario o facilitador fomente estrategias de sensibilización, capacitación y participación, para que mujeres y hombres (gobernantes y ciudadanía) puedan constituirse en agentes de gobernanza, con capacidades y voluntad para involucrarse y favorecer una gestión compartida de los asuntos públicos. Desde nuestra experiencia organizativa consideramos que la existencia de este agente facilitador puede romper con lógicas de relación social jerárquicas e inercias institucionales

**Figura 1**  
**Constitución de agentes de gobernanza**  
**en contextos adversos**



Fuente: Elaboración de las autoras.

que reproducen prácticas políticas excluyentes, no participativas y, por lo tanto, no democráticas.

En este capítulo planteamos que la constitución de agentes de gobernanza en comunidades en situación de desigualdad socioeconómica e inequidad política no es una tarea automática ni ocurre necesariamente sin el acompañamiento de agentes internos o externos, sobre todo en contextos como los aquí analizados. Pensando en diversas formulaciones teóricas y empíricas, podemos afirmar que la desigualdad socioeconómica y la inequidad política dificultan la participación y el ejercicio de la ciudadanía (Gaventa, 2016). Por una parte, porque se niega la existencia de estas herencias jerárquicas y, por la otra, porque como consecuencia de esto se siguen reproduciendo dinámicas de poder, patrones de exclusión y marginación. Parece que a mayor desigualdad e inequidad existe menor participación y con esto hay menores posibilidades de incidir para revertir la inequidad y la desigualdad. Nos encontramos ante un círculo vicioso que parece difícil de romper, aunque no es imposible.

El impulso de agentes internos o externos puede convertirse en un factor que favorezca la transformación de esas herencias jerárquicas. Estos agentes pueden ser las organizaciones de la sociedad civil. Con esto no pretendemos asumir una actitud acrítica o romántica de la sociedad civil organizada. Estamos conscientes de que este

sector es diverso y que en sus procedimientos también puede haber elementos que reproduzcan las lógicas de desigualdad y exclusión, inadmisibles para la gobernanza. No obstante, la acción de muchas de estas organizaciones ha favorecido los cambios sociales y políticos que han abonado a los procesos de democratización, así como al asunto que ahora nos ocupa, es decir, la constitución de agentes de gobernanza.

Aquí es importante señalar que las organizaciones sociales pueden ser agentes que emergen de las propias comunidades o que llegan de afuera. El caso que analizamos corresponde a un agente externo que busca promover la movilización comunitaria para crear, en su caso, agentes internos de cambio que continúen o refuercen las transformaciones logradas con la facilitación inicial. Cabe advertir que la existencia de un agente externo puede reproducir las lógicas jerárquicas, así como la imposición de acciones que poco tienen que ver con las necesidades, condiciones, capacidades y voluntades de los propios actores. Por esta razón es importante que el agente externo, a partir de una metodología adecuada, no reproduzca esas lógicas de relación y tenga como horizonte de acción la promoción de la autosuficiencia.

### **LOS VERICUETOS DE LA POLÍTICA LOCAL EN SANTA MARÍA TEOTITLÁN**

En este apartado presentamos el panorama político de Santa María Teotitlán. La información ha sido reconstruida a partir de la experiencia de campo del equipo de The Hunger Project México en la región mazateca, que se basa en diez años de trabajo en las comunidades, cuando se hicieron inicialmente una serie de diagnósticos participativos orientados a conocer de mejor manera las problemáticas locales y, en general, cuál era el contexto específico sobre el que se debía incidir. Esta experiencia se nutre, además, con los saberes de hombres y mujeres de la localidad que han asumido la coordinación de The Hunger Project México en la región. Las citas en este apartado son resul-

tado del diagnóstico de la organización en las comunidades, con las voces de los actores locales en torno a la política regional.<sup>5</sup>

Esta región comprende 19 municipios, formados por comunidades y rancherías dispersas (Secretaría de Desarrollo Social y Humano-Oaxaca, 2016), algunos de los cuales se rigen por sistemas normativos indígenas. El contexto económico y social de la región, como ya se ha mencionado, plantea desafíos importantes en términos del respeto a los derechos humanos de las poblaciones, entre otros la participación ciudadana, lo que tiene un efecto en el tema que aquí se analiza: la construcción de agentes de gobernanza.

En Santa María Teotitlán, The Hunger Project México ha emprendido acciones para fomentar el desarrollo comunitario con el liderazgo de las propias comunidades y con perspectiva de género. A partir del trabajo comunitario se ha podido constatar la existencia de prácticas paternalistas y clientelares, de corrupción, opacidad y divisionismo, y de desconocimiento de las responsabilidades y los derechos sociales y políticos que tienen la ciudadanía y los gobernantes.

Estas prácticas políticas denotan lógicas de relación fundamentadas en el autoritarismo, la exclusión y la marginación, lo que se traduce en una “cultura política de súbdito” (Almond y Verba, 1963), con la que los ciudadanos “asumen una relación obediente y pasiva hacia el sistema” y “perciben su escasa capacidad de incidencia” (Meyenberg, 2006: 97). Esta cultura se refleja también en gobernantes autoritarios que no asumen, además, una responsabilidad pública, por desconocimiento o por falta de voluntad.

Una muestra de las relaciones patrón-cliente son las palabras de un funcionario público encargado de la oficina local de desarrollo social:

Yo no me he portado tan mal con la gente, porque me sigue visitando... pues tengo clientes, tengo amigos. (...) Nosotros tenemos la obligación de tratar bien a la gente porque, si no, con qué cara vas a regresar a la casa

<sup>5</sup> Nos referimos a un documento de trabajo escrito por Willy Robert en 2018.

de los compadres a invitarles si les has fallado. El “tratar bien” a la gente de la comunidad implica un apoyo personal en transporte, apoyo económico, médico, o cuando, por ejemplo, viene un compadre y te dice “¿sabes qué?, se va a casar mi hijo”, o voy a hacer esto, “y necesito que me eches la mano con un pastel o con una caja de cervezas”, y allí estamos. Poco o mucho, pero se les apoya a la gente, y cada quien trabaja por su gente (Robert, 2018: 17).

En periodos electorales, esta relación se refuerza. Por medio de promoción política, o con los equipos de quienes ocupan alguna candidatura, se reparte dinero o material de construcción. Se hacen promesas de acceso a programas públicos —a cambio del voto— y hasta de cargos en la administración en caso de ganar. Esto último puede explicar la falta de preparación de quienes asumen esos cargos; son los compadres, los familiares y/o los amigos del candidato ganador quienes forman parte de su equipo de gobierno. En otros casos hay prácticas que limitan (simulan) la participación de las mujeres, que sólo son usadas como instrumentos de comunicación política para tener empatía con más mujeres, pero al ganar no son las que asumen los cargos o toman las decisiones.

No obstante, este gobierno de camarillas, en el que “siempre han sido los mismos” (palabras de una mujer entrevistada), también muestra divisiones al interior, sobre todo con la diversificación de los partidos políticos, que llegó con la alternancia político-electoral, particularmente desde el año 2000. Con una nomenclatura partidista más diversa se incrementó la competencia por el poder, además de que los caciques locales comenzaron a disputar los puestos, por lo que los conflictos políticos preexistentes aumentaron. Desde ese año se vio claramente que la existencia de instituciones político-partidistas —vinculadas en ese entonces al Partido Revolucionario Institucional (PRI)— “no les son desconocidas a los mazatecos” (Luna Ruiz, 2007: 48), ya que “tienen presencia en la zona desde hace muchos años, y cobijan en su seno a los cuadros caciquiles más violentos” (Luna Ruiz, 2007: 48).

Con la diversificación partidista, la resistencia al partido oficial comenzó a articularse, hasta producir conflictos y establecer estrategias para acceder al poder. Es muy común ver a personas que están en las administraciones municipales en Santa María Teotitlán y han trabajado y formado parte de diferentes partidos. La carrera política de un regidor local (Robert, 2018) lo ilustra: primero estaba con el PRI y luego con el Partido de la Revolución Democrática (PRD); después obtuvo otro puesto con el Partido Acción Nacional (PAN) y luego se cambió al Partido del Trabajo (PT).

Existe, además, una clara preocupación por la existencia de intereses más cercanos al dinero o a la conservación del poder que al ejercicio del servicio público y el cumplimiento de derechos. Con los relatos de algunas personas que participaron en los proyectos de The Hunger Project México se construyó una narrativa basada en la creencia de que “el dinero compra el poder y el poder hace dinero” (Robert, 2018: 20). Las autoridades desvían los recursos públicos para obtener beneficios económicos:

El ejemplo más común y que parece ser el más extendido (...) concierne a los materiales de construcción para obra pública: se desvía una parte del material necesario para la obra hacia manos privadas y la obra termina sin suficiente material. Si se necesitan cien bolsos de cemento para un camino, van a meterle setenta y quedarse con el treinta. Y el trabajo queda pobre de material. Así funciona (Robert, 2018: 20).

La lógica clientelar y la política de camarillas gestan un gobierno incompetente cuyos funcionarios no tienen la voluntad política ni los conocimientos para promover el bien común. “El hecho de que los presidentes coloquen a sus familiares o a los promotores —los más insistentes durante la campaña— en puestos disponibles, y a veces clave, no constituye una garantía de un trabajo bien hecho y orientado hacia el bienestar de los ciudadanos” (Robert, 2018: 20). Según una mujer del municipio, de los regidores “más de la mitad no tienen estudios, ni nada; los encargados de agricultura, de ecología o lo que sea no sa-

ben nada del tema” (Robert, 2018: 21). Por esto, las funciones básicas del gobierno no son desempeñadas. Según la misma entrevistada:

Unos gobiernos municipales ni siquiera hacen relación y solicitudes. Solamente les llega el dinero para los pagos de nómina. Lo peor es que muchas veces no tienen la capacidad; desconocen mucha de las informaciones con las cuales pudieran trabajar bien. Igual el recurso está allí, pero como no saben cómo bajarlo; entonces queda allí, al aire, y no lo bajan. Es más, en la función que tienen, si no tienen la capacidad para hacer un buen proyecto para que sea aprobado nada les va a llegar. Nada más están mirando entre compañeros a pasar la hora y sólo tener garantizado el sueldo, pues muchas de las veces eso pasa. Unos por no saber y otros porque les conviene (Robert, 2018: 21).

Además de la falta de competencias técnicas y administrativas para gobernar, la división por los conflictos político-electorales genera inmovilidad en el gobierno. “Ponerse trabas” fue un “elemento verbal que se repitió bastante en el transcurso de las entrevistas llevadas a cabo” (Robert, 2018: 23). Un ejemplo lo tenemos en lo dicho por un funcionario municipal:

La finalidad era trabajar por la gente, hacer el cambio que se pide a gritos, pero, como vuelvo a repetir, por las trabas que se pone a cada quien, la conflictividad no nos deja avanzar. Ahorita, de enero a la fecha, no se ha trabajado nada (...) los concejales, lo que es Hacienda, Agricultura, Educación, Síndico y Obras, se unieron los cinco porque le querían arrebatar el poder al presidente. Quería, a la fuerza, meter la síndica a su tesorero. Como no pudo meter su tesorero hace un año quería meter su tesorero ahorita (Robert, 2018: 23).

La lógica caciquil de hacer política a través de relaciones cerradas y autoritarias se gestó con las estructuras corporativas del PRI, alimentándose de “métodos de dominio muy violentos”. Esto se sustenta en

las relaciones de lealtad y compadrazgo con los políticos locales, “lo que les permite proceder de esa manera” (Luna Ruiz, 2007: 51).<sup>6</sup>

En este contexto político es difícil pensar en la posibilidad de que la participación ciudadana exista, y ni qué decir de la incidencia pública. En diversas entrevistas “se transmitió la idea [de] que el poder queda esencialmente concentrado entre las manos del presidente municipal y de sus colaboradores más cercanos, salvo cuando se genera oposición en el cabildo y termina bloqueado el poder de actuar” (Robert, 2018: 24). Las ciudadanas y los ciudadanos que no cuentan con lazos familiares o clientelares con las camarillas caciquiles tienen nulas posibilidades de participar en el juego político-electoral y muy pocas de ser escuchados.

Además, los altos índices de analfabetismo y los bajos niveles de instrucción (Luna Ruiz, 2007: 44) de este municipio mazateco provocan que la ciudadanía no tenga capacidades para exigir un involucramiento en el juego político, en la gestión pública y en la exigencia de respeto a sus derechos sociales y políticos. Por eso es importante el papel que puede tener una organización como The Hunger Project México.

Ya vimos que es necesaria una suma de capacidades y voluntades, tanto de la ciudadanía como de los gobiernos, para que la gobernanza funcione. La acción de The Hunger Project México en esta región, por medio de cuatro proyectos que impulsan el desarrollo local mediante la formación de líderes comunitarios, señala un esfuerzo por implementar transformaciones en la relación gobierno-ciudadanía. Además, nos revela retos importantes que aún deben ser atendidos para concretar las transformaciones necesarias para una gobernanza local participativa. En los siguientes apartados veremos la experien-

<sup>6</sup> Como muestra de esta violencia político-electoral podemos mencionar que en 2018, durante la contienda electoral, hubo un atentado con arma de fuego en contra del entonces presidente municipal, quien buscaba la reelección. De igual forma, es importante mencionar que en el plan de desarrollo municipal de 2005 se identificaban los homicidios como la primera causa de mortalidad en el municipio.

cia y las lecciones aprendidas durante el tiempo en que operaron estos proyectos.

**EL QUEHACER DE THE HUNGER PROJECT MÉXICO  
PARA LA CONSTITUCIÓN DE AGENTES DE GOBERNANZA  
EN SITUACIONES DE ADVERSIDAD POLÍTICA, ECONÓMICA Y SOCIAL**

The Hunger Project México ha concentrado sus esfuerzos en reconocer y acompañar procesos de liderazgo local de mujeres y hombres en contextos rurales preponderantemente indígenas y con situación de hambre, alta marginación y extrema pobreza.

Entre 1998 y 2014, sus actividades se centraron en capacitar a alrededor de dos mil quinientas personas en 13 estados, denominándolas catalizadoras,<sup>7</sup> para liderar la lucha contra el hambre en sus comunidades mediante la construcción de huertos de traspatio, infraestructura para municipios, talleres de salud, reforestación, proyectos productivos y talleres de alfabetización, y de una escuela municipal para la formación de ciudadanías activas.

El enfoque de la organización es el liderazgo de base para lograr una organización autosuficiente. Su metodología promueve tres acciones: movilización comunitaria, empoderamiento de las mujeres como agentes de cambio y alianzas efectivas con gobiernos locales. Mediante la metodología denominada Desarrollo Liderado por las Comunidades con Perspectiva de Género (DLC-PG), que consta de ocho etapas: despertar, movilización comunitaria, proyectos basados en la visión, autogestión, ciudadanía activa, escalamiento, autosuficiencia y gobernanza, The Hunger Project México busca romper con las

<sup>7</sup> Es decir, mujeres y hombres líderes que una vez asumida la metodología de la organización logren transformaciones significativas en sus familias, sus comunidades y sus autoridades.

estructuras mentales y los sistemas de creencias que refuerzan las lógicas autoritarias y jerárquicas.<sup>8</sup>

Siguiendo esta metodología, en 2010, hombres y mujeres de Santa María Teotitlán, acompañados por el equipo de The Hunger Project México, construyeron sus “visiones comunitarias” al identificar sus necesidades, capacidades y posibilidades en el corto y mediano plazos, generando diversos proyectos comunitarios que se desarrollaron desde ese año y hasta el 2017. Con los aprendizajes obtenidos en la implementación de estos proyectos, la organización identificó que era viable pasar a la fase de *ciudadanía activa*, por medio de un proyecto ejecutado entre 2017 y 2018. La identificación de la visión comunitaria permitió construir proyectos para desarrollar y fortalecer las capacidades de autogestión, con lo que se buscó, en un segundo momento, fortalecer el ejercicio de una ciudadanía activa.

En los siguientes apartados especificaremos la identificación de las visiones comunitarias y el impulso a la autosuficiencia como parte de este proceso que favorece la constitución de agentes de gobernanza.

### *Identificación de prioridades desde la visión comunitaria*

El elemento metodológico básico que detona los procesos de liderazgo, desde la perspectiva de The Hunger Project México, es un ejercicio reflexivo a través del Taller de Visión, Compromiso y Acción (TVCA). Este taller, piedra angular de la metodología, es un espacio donde las personas de la comunidad imaginan y diseñan su propia visión de futuro, se comprometen para convertirla en realidad y llevan a cabo acciones estratégicas para alcanzarla: “Los ejercicios de visión permiten (...) levantar el velo de la ‘no posibilidad’; provocan el encuentro con la propia dignidad; detonan la creatividad y el uso de recursos inter-

<sup>8</sup> Es relevante señalar la existencia de diversos paradigmas desde la perspectiva del desarrollo social. La apuesta de la organización de ninguna manera pretende colocar esta mirada por encima de otros enfoques y aproximaciones que también han demostrado tener un impacto positivo en la vida de las personas.

nos y externos (antes no visualizados) e inspiran a la acción transformadora” (The Hunger Project México, s.f.).

En el 2010, en las comunidades en donde se desarrollaron los proyectos que presentaremos a continuación se realizó este ejercicio reflexivo como primer paso para constituir agentes de gobernanza. La construcción de visiones en el Taller de Visión, Compromiso y Acción implicó un trabajo personal, familiar y comunitario. A partir de la invitación de The Hunger Project México a participar y de que decidieron individualmente invertir su tiempo en este ejercicio, se les proporcionó información sobre los derechos que tienen como personas y como ciudadanía, sobre las condiciones que reproducen situaciones de pobreza y hambre y sobre las posibilidades de revertirlas.

Estas visiones fueron plasmadas en dibujos o representaciones gráficas (fotografías 1 y 2) donde los y las participantes externaron sus necesidades: tener un centro de salud; contar con servicio eléctrico, agua entubada y un camino hacia la cabecera municipal, así como crear huertos comunitarios y mejorar las condiciones de la vivienda. Posteriormente, los y las participantes en el taller priorizaron las acciones a realizar en una temporalidad determinada (cinco o diez años) y establecieron una serie de acuerdos con una fecha de cumplimiento definida; asimismo, designaron a las personas responsables del seguimiento y el compromiso de todas las personas para cumplir con sus objetivos.<sup>9</sup>

Cabe destacar que las visiones no han sido estáticas. Se han ido modificando conforme a las acciones emprendidas y los logros alcanzados, por lo que luego del trabajo de reflexión inicial las comunidades incluyeron otros temas que no fueron visualizados antes, como la mayor participación de las mujeres y el acceso a la educación para

<sup>9</sup> Es importante señalar que el trabajo comunitario se basa en la decisión de las personas de invertir su tiempo y esfuerzo. En los proyectos analizados no se trabajó con toda la comunidad, pues hubo quienes decidieron no participar por no estar de acuerdo con la metodología o porque no identificaron un beneficio material a corto plazo, como sí ocurre con otras relaciones clientelares.



Desde su construcción en el taller, las visiones dibujadas e imaginadas colectivamente se han convertido en un elemento de identidad y comunidad, por ser un referente para todas sus acciones. Además, aún hoy son una herramienta que usan cuando se presentan ante otras comunidades o actores locales gubernamentales. Así, las personas han identificado las dinámicas clientelares y han comenzado a romperlas, además de adquirir interés en los asuntos públicos. En lugar de esperar una retribución (económica o en especie) por su participación, o en vez de esperar a que las autoridades locales decidan sobre alguna de sus necesidades, los y las participantes en los proyectos que relatamos a continuación optaron por trabajar y organizarse comunitariamente para alcanzar las visiones plasmadas en el ejercicio facilitado por la organización.

Con este ejercicio reflexivo, como lo menciona una socia de la organización, se potenció la transformación interna para romper con las lógicas y las inercias que favorecen las relaciones asimétricas y de resignación:

Mi vida se transformó de una manera favorable por la metodología en la que ellos [el equipo de The Hunger Project México] trataban las reuniones, y en lo personal, pues se adquirió mucho conocimiento... participación... mucha seguridad. El valor del ser humano, sobre todo, que hombre y mujer, pues... tenemos el mismo valor. Somos iguales ante la ley, ante los conocimientos. Vale todo lo que participamos como mujeres y hombres, y niños: deben de ser escuchados, sobre todo nuestros derechos que tenemos como seres humanos (entrevista el 22 de agosto de 2020).

Romper con esas lógicas es el primer paso para la constitución de agentes de gobernanza. Esto, empero, no es sencillo:

Anteriormente, era algo loco lo que hacía THP, porque, así como decir que se basaba más en nosotros como personas, pues igual, para otros ojos, era algo así como imposible. Pero entonces lo que fuimos viendo era que nosotros podemos valer y la participación, nuestra voz, en algo

que nosotros queremos en nuestra comunidad, y que nosotros digamos lo que queremos para nuestra comunidad, ha sido muy motivador. Incluso, pues, hemos logrado muchísimas cosas desde el conocimiento y desde cosas que podemos tocar, que podemos ver, que en conjunto con la organización lo hemos logrado (entrevista el 22 de agosto de 2020).

La intención es impulsar la autosuficiencia en las comunidades, por lo que la estrategia de salida de The Hunger Project México es fundamental. Una vez que se alcanzan los objetivos establecidos inicialmente, se sientan las bases para la autosuficiencia de las comunidades, para terminar con las inercias de dependencia que caracterizan a los contextos como el de Santa María Teotitlán. Una socia lo plantea de la siguiente manera:

Nosotros le llamamos “proyectos tangibles”, con los que hemos adquirido experiencia en el conocimiento, tanto en el manejar una herramienta como en instalar un sistema. Lo que hemos aprendido, de que nosotros mismos, pues, ... lo podemos hacer, instalando y construyendo. Por ejemplo, si en algún momento se necesita alguna reparación, lo que estamos instalando, pues nosotros mismos lo podemos arreglar, nosotros mismos lo podemos reparar y nosotros mismos podemos llevar a cabo alguna otra instalación (entrevista el 22 de agosto de 2020).

Con este encuadre, en 2012 se llevó a cabo el primer proyecto comunitario relacionado con la vivienda y su mejoramiento progresivo, empezando con una acción que impactó positivamente y de manera inmediata la calidad de vida de cada familia: se reemplazaron los fogones tradicionales por estufas ecológicas, con las que se eliminó el humo dentro de los hogares. Esta medida tuvo un impacto en el medioambiente y en la salud de las familias, principalmente de las mujeres: “muchas familias hemos adquirido esas estufas para ya no cortar muchos árboles y para cuidar la salud también” (palabras de una socia en entrevista el 22 de agosto de 2020). Esto se explica porque el modelo de estufa desaloja por completo el humo de la cocina,

evitando las enfermedades respiratorias y de los ojos; además, mantiene las paredes, los muebles y los trastes libres de tizne. Utilizarla representa un ahorro aproximado de la mitad de la leña que normalmente consume un fogón abierto, lo que reduce el tiempo de recolección de este material combustible para el hogar.

Para este proyecto se buscó el apoyo experto de la organización Water For Humans (WFH),<sup>10</sup> que ya había trabajado en comunidades de Oaxaca y Chiapas y conocía el contexto. Tras largos diálogos, las socias y socios comunitarios decidieron aliarse con WFH para identificar conjuntamente la tecnología apropiada para la región. El diseño de la estufa se basó en las condiciones específicas de las comunidades y fueron las socias, principalmente, quienes definieron sus características. Se priorizó el ahorro de leña y la conducción del humo hacia afuera de las casas; que no se calentaran las paredes de la estufa (para evitar las quemaduras) y que fuera un espacio de convivencia familiar. Además, se buscó evitar posibles nidos de fauna nociva en su interior, pues otros modelos construidos por programas gubernamentales provocaron la aparición de plagas.

El proceso de adaptación de la tecnología a las condiciones locales se dio con la construcción de dos estufas piloto, cuya pertinencia tecnológica fue evaluada de manera participativa. Esto permitió que las familias se comprometieran a invertir tiempo y trabajo para edificarlas. Adicionalmente, se definieron roles, responsabilidades y reglas claras para cada familia y para el equipo de ambas organizaciones. Como parte de este proceso, se dio una reunión vía Skype con directivos de Sustentabilidad Corporativa del banco HSBC, en la que se solicitó un financiamiento para la primera etapa de construcción de estufas. Esto demostró las crecientes capacidades de autogestión comunitaria. Las socias y socios pasaron varias horas preparando la argumentación que les permitiría exponer su visión, sus retos y su compromiso. Durante este proceso, el trabajo de The Hunger Project

<sup>10</sup> Más información en <<https://waterforhumans.org/>>.

México fue acompañar la identificación de la importancia de este tipo de diálogos en el proceso hacia la autosuficiencia.

En los siguientes cinco años se construyeron 132 estufas ecológicas La Mazateca,<sup>11</sup> con el involucramiento de cinco inversionistas distintos. Este modelo de estufa también se instaló en Chiapas y San Luis Potosí, donde The Hunger Project México trabaja. Quienes realizaron las capacitaciones en esos dos estados fueron personas de Santa María Teotitlán. Esto demuestra que las comunidades se apropiaron de esta ecotecnología y aprendieron a usarla cotidianamente. El proyecto también permitió romper con los roles tradicionales de género, pues había mujeres liderando y realizando actividades de construcción tradicionalmente identificadas como masculinas.

En el mismo periodo en que se inició la instalación de las estufas se llevó a cabo un proceso similar para tener acceso al agua. La experiencia técnica provino de la organización denominada Isla Urbana,<sup>12</sup> que presentó su sistema de captación de agua de lluvia. Se realizó la instalación de dos sistemas que permitieran probar la tecnología, que fueran adecuados para el contexto y garantizaran el acceso al agua durante todo el año. Al igual que con las estufas, las socias y socios definieron las características requeridas, resaltando que los materiales debían ser ligeros y fáciles de transportar hacia las comunidades, pues la región enfrenta diversos retos en cuanto a la accesibilidad.

Con la tecnología adaptada al contexto se buscó el financiamiento, que vino del Programa de Coinversión Social del Instituto Nacional de Desarrollo Social, a partir de un proyecto construido colectivamente con las comunidades. Mediante el proyecto “Gotas que caen del cielo, lluvia que llena de vida. Agua de calidad para las comunidades indígenas de la Sierra Mazateca” y la contribución de tres inversionistas privados se instalaron 101 sistemas de captación de agua de llu-

<sup>11</sup> Las estufas adquieren este nombre por ser una creación específica para las comunidades de la región mazateca, atendiendo las necesidades de la zona a partir de lo expresado por las socias y socios.

<sup>12</sup> En <<https://islaurbana.org/>>.

via con una capacidad para obtener 1 318 400 litros por comunidad. Esto marcó una gran diferencia para la vida comunitaria, pues ya no tenían que acarrear agua de los pozos o sótanos de la región, lo que les tomaba prácticamente medio día, permitiendo a las personas dedicar su tiempo a otras actividades, además de no exponerse a accidentes o a tomar agua contaminada.

Como no había recursos suficientes para que cada familia tuviera su propio sistema, fue necesario construir acuerdos en cada comunidad para que quienes tuvieran sistemas instalados garantizaran el acceso al agua a todas las familias que participaban en el proyecto y que quienes no los tuvieran se comprometieran en el uso y mantenimiento de la tecnología. Con este proyecto, las personas también adquirieron los conocimientos técnicos para hacer sostenible la instalación. Esta acción fue acompañada de jornadas de información sobre el derecho humano al agua.

Además del beneficio de estas ecotecnologías para la vida de las familias, la implementación de estos proyectos significó una gran oportunidad para que las comunidades participaran activamente en las distintas fases de planeación, gestión de recursos, logística de materiales, construcción, supervisión y evaluación. Estas experiencias fortalecieron el proceso para la toma de decisiones, las capacidades técnicas, la organización y cohesión comunitaria, además del liderazgo y la autogestión que hacen las personas para asumirse, verse y constituirse como agentes capaces de gestionar proyectos y conformarse en agentes de gobernanza, de involucrarse en los procesos decisivos y de cogestión con las autoridades.

Aquí cabe apuntar que los procesos desarrollados por la organización para constituir agentes de gobernanza encuentran retos y obstáculos, como la desigualdad de género y las relaciones con las autoridades. Ambos proyectos tuvieron que proponer acciones para romper con la desigualdad de género que permea las relaciones comunitarias:

Al principio, los retos que hubieron [sic], pues de que nosotras como mujeres no éramos capaces de realizar o recibir esa capacitación, o no éramos capaces de lograr, por ejemplo, elaborar una estufa. Muchos pensaban que sólo los hombres podían hacerlo, y de la instalación de las membranas, de los sistemas de agua, pues igual muchos pensaban que sólo los hombres van a subirse a una escalera; en realidad, ellos mismos se dieron cuenta de que también las mujeres también tenemos las agallas de hacer las cosas y aprender, sobre todo compartir los conocimientos con los compañeros y ayudarse si a uno u otro se le está dificultando todo el proceso (entrevista el 22 de agosto de 2020).

En cuanto a la relación con las autoridades locales, particularmente de los agentes y representantes comunitarios, aún sigue siendo un reto. Esto provoca que la constitución de agentes de gobernanza sea un proceso abierto e inacabado. Las autoridades no se involucraron en los proyectos desarrollados y la relación establecida sólo fue para informarles de los procesos realizados en las comunidades. Era necesario que las autoridades estuvieran enteradas para evitar que las cosas se malinterpretaran, que pensarán que los proyectos tenían fines partidistas, y garantizar la seguridad de socias y socios, así como del *staff* de The Hunger Project México, particularmente por la movilización de materiales hacia las comunidades, para facilitar su resguardo y reducir el riesgo de robo.

Otro obstáculo relacionado con el contexto de la región fue que a nivel municipal se incrementó la división política después del proceso electoral de 2011, pues se hablaba de fraude electoral y había “dos gobiernos”. Esto, a nivel comunitario, implicó tener dos representantes (uno por cada partido que se creía ganador), por lo que la comunicación y la transparencia eran esenciales para evitar malentendidos, pero esto dificultó el involucramiento de las autoridades. No obstante, hubo comunicación estrecha y se entablaron relaciones de confianza; de hecho, algunos representantes comunitarios se convirtieron en catalizadores de los procesos.

El tercer proyecto que muestra de manera clara la capacidad de gestión que fueron perfeccionado quienes participaron tiene que ver con la necesidad de una de las comunidades de contar con luz eléctrica. Para llegar a esta comunidad, partiendo de la cabecera municipal, es necesario recorrer un camino de dos horas a pie de carretera (que se puede acortar usando algún medio de transporte) y luego realizar una caminata de dos horas por la sierra. Como en 2010 la comunidad continuaba usando velas y lámparas de petróleo para alumbrarse, la instalación de la luz eléctrica fue prioritaria en el ejercicio de visión que realizaron. En 2012 se creó un comité, integrado por personas de la comunidad, que realizó las gestiones necesarias ante el municipio para impulsar un proyecto de paneles solares. Sin embargo, no fue posible concretarlo debido a que era necesario instalar una matriz generadora de energía y el espacio seleccionado no tenía los documentos en regla.

Ante esto, la regiduría encargada informó al comité sobre otras opciones, como los postes tradicionales. El gobierno local anunció la aprobación del proyecto con la condición de que las personas fueran las responsables de transportar los 54 postes requeridos (con un peso aproximado de una tonelada cada uno) desde la carretera. La comunidad aceptó la condición y se organizó para subirlos hasta donde debían ser instalados, lo que implicó el trabajo de treinta hombres. El tiempo aproximado para el traslado de cada poste fue de ocho horas.

Al principio las personas estaban motivadas; querían generar una transformación en su comunidad: “acarreando el poste para dejarle una herencia a nuestros hijos, para que ellos ya no sufran sin luz (...) ellos la van a necesitar para estudiar” (testimonio de un hombre de la comunidad, video *The Hunger Project México*).

Sin embargo, con tan sólo 18 postes instalados y otros 36 en espera, la gente se dio cuenta de que este trabajo era mucho más demandante y exhaustivo que lo imaginado. El esfuerzo tuvo consecuencias físicas (algunos miembros de la comunidad resultaron lesionados) y emocionales (otros se encontraban muy desanimados pensando en abandonar y no continuar). Ante esta situación, el comité de luz so-

licitó la asesoría de la oficina nacional de The Hunger Project México, que trabajó para que las personas de la comunidad conocieran sus derechos ciudadanos y contaran con mayores herramientas para tomar decisiones informadas. The Hunger Project México contactó a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y se reconstruyó el mapa de responsabilidades. Colectivamente, se exigió la rendición de cuentas, además del pago por el traslado de los postes.

En diciembre de 2012, las personas involucradas en el proyecto iniciaron negociaciones con el supervisor de la CFE, el contratista, el regidor responsable y el presidente municipal. En el proceso de negociación, el presidente municipal y el regidor de luz quisieron disuadir a la comunidad, haciéndole saber que si seguían exigiendo la compensación económica por su trabajo podían llevarse el proyecto a otra comunidad. Además, se les comentó que podrían bloquear cualquier otra petición, como la ampliación de un tramo de la carretera para facilitar el acceso a la comunidad.<sup>13</sup> Las socias y socios, por momentos, llegaron a temer que esto sucediera y pensaron en no exigir el pago. No obstante, lograron un nuevo acuerdo para recibir la compensación económica correspondiente.

Al final, la comunidad logró la instalación de los 54 postes, pero por motivos desconocidos el contratista no cubrió la remuneración acordada, asegurando que se compensaría con el pago de luz, pero eso tampoco sucedió. A pesar de todos los contratiempos y los acuerdos incumplidos por el contratista, este proyecto sentó un precedente a nivel municipal, ya que las siguientes comunidades del municipio que solicitaron luz eléctrica ya no tuvieron que organizarse para trasladar los postes de luz, pues se usó un helicóptero. El éxito fue doble: pudieron satisfacer su necesidad y facilitaron el camino a otras comunidades.

<sup>13</sup> Esto también había sido identificado como prioridad en el Taller de Visión, Compromiso y Acción.

### *Transitando hacia la autosuficiencia*

La Escuela Municipal para el Desarrollo Liderado por las Comunidades (EMDLC), organizada entre 2017 y 2018, es el cuarto proyecto comunitario que nos interesa compartir. Con esta escuela se buscó apuntalar la etapa de *ciudadanía activa* integrada a la metodología de The Hunger Project México. Su fin último era que las personas conocieran y ejercieran sus derechos humanos y contaran con herramientas para exigir transparencia y rendición de cuentas al gobierno en sus diferentes niveles.

La Escuela Municipal para el Desarrollo Liderado por las Comunidades fue una experiencia encaminada a fortalecer el liderazgo, los conocimientos y las capacidades de decisión, organización y participación de mujeres y hombres indígenas para entablar diálogos con los gobiernos locales. Este proceso formativo constó de ocho módulos en los que se desarrollaron actividades informativas, reflexivas y prácticas. Algunos de los temas abordados fueron: la apropiación de las dimensiones de ser ciudadana o ciudadano, el fortalecimiento de las nociones de derechos humanos y de los pueblos indígenas, el aumento de las capacidades de incidencia y construcción de alternativas ante problemáticas cotidianas y el reconocimiento de la importancia de la participación de las mujeres en la toma de decisiones a nivel comunitario y municipal.

Con la escuela, en las cuatro comunidades aprendieron que tienen derechos y uno de éstos es la participación. Con esta experiencia, las mujeres han comenzado a perder el miedo a hablar:

He aprendido muchas cosas; he perdido el miedo porque antes tenía miedo de hablar. (...) Ya he aprendido muchas cosas de derechos humanos, muchas cosas he aprendido (...) si alguien me maltrata puedo defenderme. Y ya sé que tengo derecho de participar. Porque antes las mujeres no teníamos derecho de participar o de hablar; teníamos miedo, pero ahora ya no tengo miedo de hablar. Yo puedo hablar hasta con el presidente [municipal] o alguien más que viene de fuera, yo puedo hablar con ellos

porque ya he vencido el miedo de hablar. (...) Al gobierno, pues sí le puedo hablar o pedir ayuda, algo de lo que yo necesite (testimonio de socia, video The Hunger Project México).

Además, como resultado de este proceso se diseñó una agenda ciudadana para el desarrollo, para identificar y priorizar las necesidades de las comunidades, reconociendo su experiencia, su trabajo y la posibilidad de colaborar con los gobiernos locales, las organizaciones sociales y la academia. La construcción de esta agenda complementa la visualización de prioridades que las comunidades habían hecho en el 2010 mediante el Taller de Visión, Compromiso y Acción. Con la agenda se plasman las prioridades de las comunidades, sustentadas en los derechos de la ciudadanía, y se formulan como posibles vías para conducir la acción pública y generar un impacto municipal y no sólo comunitario. Las prioridades identificadas en este ejercicio cívico son: el derecho a la alimentación, a la gestión comunitaria del agua, a la vida saludable; el derecho al desarrollo, a la educación pertinente y de calidad, a la vivienda adecuada, al trabajo decente y al crecimiento económico; el derecho a un medio ambiente sano y el derecho a la información y el acceso a la tecnología.

La construcción de agendas ciudadanas es un paso importante en la constitución de agentes de gobernanza, pero para completar el proceso es necesario favorecer alianzas efectivas con los gobiernos locales. Esto, como hemos visto, ha sido un reto por las lógicas clientelares y caciquiles. No obstante, se identifican los primeros indicios de transformación en la ciudadanía, con los que se pueden ir cambiando estas lógicas de relación:

La participación no nada más ha sido de alzar la voz, sino que hemos empezado también a relacionarnos con otras comunidades, y también incluso con los gobiernos tuvimos una experiencia [para buscar la incidencia]; con los de este trienio que pasó, con los candidatos, que empezábamos a ver también lo que nuestras comunidades estaban visualizando ya con su visión (entrevista el 22 de agosto de 2020).

Como proceso de cambio, la Escuela Municipal para el Desarrollo Liderado por las Comunidades abrió una nueva fase de trabajo que requiere de nuevas alianzas; hizo evidente también la necesidad de fortalecer las habilidades y los conocimientos particulares de las comunidades. Durante el 2019 se buscó el diálogo con las autoridades. Sin embargo, esto no se dio como se esperaba, pues abrir la relación con el presidente municipal resultó la parte más compleja del proceso, por lo que se creó una comisión de representantes de cada comunidad para que presentara el documento en una asamblea, lo que enfrentó varias negativas por la “agenda del presidente”.

No obstante, esto permitió conocer una nueva parte del proceso de participación e incidencia: desde la forma de solicitar la reunión, elaborar los oficios, solicitar los acuses de recibo, hasta el contenido mismo de las propuestas y cómo gestionar la frustración frente a las negativas de las autoridades. Esto ha permitido que el interés de las socias y socios se mantenga vivo. En la coyuntura electoral del 2021 los participantes buscaron colocar su agenda en lugares estratégicos y abrieron una nueva posibilidad de incidencia.

La agenda ciudadana fue una herramienta concreta para buscar reuniones con el presidente municipal, quien planeaba competir nuevamente por el cargo. Pero antes de comenzar las campañas murió por covid-19. Ese momento de inestabilidad terminó convirtiéndose en una oportunidad, pues quien se quedó a cargo de la oficina conocía tanto a The Hunger Project México como el proceso de la Escuela Municipal para el Desarrollo Liderado por las Comunidades, lo que facilitó la realización de algunas conversaciones. La agenda también permitió entrar en contacto con otras candidaturas para hacerles saber de su interés por participar en la definición del próximo plan de desarrollo municipal, con las prioridades comunitarias identificadas.

En suma, los retos que denotan estas experiencias en la constitución de agentes de gobernanza son diversos. Por un lado, tener mayor alcance; es decir, que el trabajo realizado sea validado y retroalimentado por otras comunidades del municipio. Por el otro, que el desarrollo de las capacidades ciudadanas se multiplique en funcionarios

públicos y que esto favorezca nuevas relaciones entre gobernantes y ciudadanía. Ante estos retos, la movilización comunitaria que se ha favorecido con los proyectos mencionados, para comenzar a ejercer una ciudadanía activa, representa una gran posibilidad de que las personas tengan acceso a mejores condiciones de vida y a ejercer y hacer exigibles sus derechos, incluyendo el derecho a la participación en asuntos públicos.

### **A MANERA DE CIERRE, ALGUNAS LECCIONES APRENDIDAS**

En este capítulo hemos intentado mostrar cómo se puede cambiar la relación gobierno-ciudadanía en lugares donde existen herencias e inercias que denotan falta de voluntad y capacidad para generar alianzas estratégicas o procesos de interlocución y deliberación pública orientados al bien común y de qué manera el concepto/precepto de gobernanza es útil para describir y transformar realidades marcadas por las adversidades sociales, económicas y políticas que caracterizan al México profundo que encontramos en Santa María Teotitlán.

Nuestro análisis nos sugiere que la labor de las organizaciones de la sociedad civil, como agentes externos que facilitan los cambios en las lógicas de relación social y política, es una posible salida del círculo vicioso que generan la desigualdad y la falta de participación, así como la imposibilidad de incidir en los procesos gubernamentales, lo cual implica tener una cultura política de súbditos y, por consiguiente, de gobernantes autoritarios. Como lo demuestran Larroa, Rodas y Campos en este libro, ésta no es la única posibilidad de cambio. En aquel caso de estudio se muestra cómo se pueden generar alternativas dentro de la propia comunidad para transformar las lógicas y las inercias que no favorecen la gobernanza.

A partir de nuestro análisis, observamos que también la acción de una organización de la sociedad civil externa a las comunidades puede ser un factor de cambio. Para esto, y con su metodología, la organización busca romper con las lógicas jerárquicas asistencialistas. La metodología basada en el desarrollo liderado por las comunidades

con perspectiva de género impulsa el empoderamiento de mujeres y hombres para conformarse en agentes de gobernanza. Son quienes podrán romper con el autoritarismo y la resignación, que reproducen las lógicas de exclusión, marginación y desigualdad.

El desarrollo de tres proyectos para construir infraestructura comunitaria relacionada con las necesidades de mejoramiento de vivienda, abastecimiento de agua y energía eléctrica y un proyecto para formar líderes comunitarios muestra cómo se pueden desarrollar capacidades y voluntades para favorecer la transformación de la relación gobierno-ciudadanía. Esto, hasta el momento, no se considera terminado: la participación ciudadana es un proceso constante que parte de la movilización y va demandando nuevas habilidades. Las socias y socios comunitarios muestran capacidad de gestión y tienden a conformarse como agentes de gobernanza.

La experiencia compartida muestra también que la cultura política de los gobernantes se mantiene como un obstáculo. Es en los agentes políticos donde se dificulta sembrar la semilla del cambio y donde se identifica la necesidad de fortalecer capacidades y tener apertura a una ciudadanía activa que no se vea como competencia o como riesgo para mantener el poder, sino como una aliada para transformar los procesos de planeación del desarrollo.

A partir del análisis de la política en el municipio de Santa María Teotitlán, podemos identificar las dificultades para hacer del concepto/precepto de gobernanza un medio que nos permita describir o transformar la realidad. En el ámbito de la ciudadanía, al menos en el caso analizado, es donde encontramos un terreno más fértil para que la semilla de la gobernanza comience a germinar. En los tres proyectos que lideraron, las comunidades demostraron su capacidad para transformar las problemáticas identificadas a partir de su visión y siguieron una ruta de trabajo participativo y constante. Esto les ha permitido reconocerse como personas sujetas de derechos, lo que fue apuntalado con el proceso de la Escuela Municipal para el Desarrollo Liderado por las Comunidades.

A partir de las observaciones de nuestra investigación, la omisión de las autoridades puede ser atribuible en parte a las dinámicas previamente descritas (nepotismo, por ejemplo). Otra parte puede adjudicarse a las condiciones de marginación y pobreza, ligadas al analfabetismo o la baja escolaridad.

En el lado gubernamental también identificamos retos y oportunidades para construir agentes de gobernanza. Entre los retos, es necesario considerar la falta de conocimiento y entendimiento de quienes ocupan cargos sobre lo que significa la administración municipal, incluyendo los roles y las responsabilidades como parte integrante del ayuntamiento. Existen esfuerzos de la sociedad civil enfocados a fortalecer las capacidades de gestión administrativa de los ayuntamientos, pero también es necesario impulsarlas desde el ámbito municipal y federal. También es importante considerar las limitaciones del marco legal de los municipios, que aumenta las desigualdades y reduce la capacidad de acción. Este tema implica una ruta de investigación importante que rebasa nuestros límites analíticos.

En cuanto a las oportunidades, la planeación del desarrollo municipal tiene diferentes momentos clave; por ejemplo, los procesos electorales, que constituyen una ventana de oportunidad para abrir y consolidar espacios de participación para generar diálogos y construir propuestas conjuntas entre los diferentes actores del desarrollo. Este primer paso abre la posibilidad de concretar acciones que beneficien a las comunidades, con una estrategia de seguimiento y un trabajo cercano entre ciudadanía y gobiernos locales.

La transformación sostenible de las realidades adversas, que limitan a diversos grupos humanos que históricamente han experimentado desigualdades estructurales, requiere de la acción y la reacción de toda la ciudadanía. Como parte de un camino hacia la constitución de agentes de gobernanza, las experiencias compartidas en este capítulo son una muestra de lo que se ha hecho, de lo que falta y de lo que se puede mejorar para transformar las relaciones entre los diferentes actores de desarrollo en los territorios. El camino es largo, pero necesario de transitar.

## BIBLIOGRAFÍA

- Almond, Gabriel, y Sidney Verba (1963). *The Civic Culture*. Princeton: Princeton University Press.
- Auyero, Javier, y Lauren Joseph (2007). "Introduction: Politics under the ethnographic microscope". En *New Perspectives in Political Ethnography*, editado por Lauren Joseph, Matthew Mahler y Javier Auyero, 1-13. Nueva York: Springer.
- Bevir, Mark (ed.) (2011). *The Sage Handbook of Governance*. Londres: Sage Publications.
- Bonfil Batalla, Guillermo (1987). *México profundo. Una civilización negada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Campbell, John L. (1998). "Institutional analysis and the role of ideas in political economy". *Theory and Society* 27 (3): 377-409.
- Chhotray, Vasudha, y Gerry Stoker (2009). "Participatory governance". En *Governance Theory and Practice. A Cross-Disciplinary Approach*, coordinado por Vasudha Chhotray y Gerry Stoker, 165-190. Hampshire, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) (2000). Indicadores Sociodemográficos de la Población Total y la Población Indígena por Municipio [en línea]. Disponible en <<http://www.cdi.gob.mx/cedulas/2000/OAXA/20171-00.pdf>> (consulta: 29 septiembre de 2020).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2010). Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social [en línea]. Disponible en <[http://www.dof.gob.mx/SEDESOL/Oaxaca\\_171.pdf](http://www.dof.gob.mx/SEDESOL/Oaxaca_171.pdf)> (consulta: 29 septiembre de 2020).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2015). Pobreza a Nivel Municipio 2015. Oaxaca [en línea]. Disponible en <[https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Oaxaca/Paginas/pobreza\\_municipal2015.aspx](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Oaxaca/Paginas/pobreza_municipal2015.aspx)> (consulta: 29 septiembre de 2020).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2020). Índice de Rezago Social 2020 [en línea]. Disponible en <[https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice\\_Rezago\\_Social\\_2020.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice_Rezago_Social_2020.aspx)> (consulta: 7 de agosto de 2021).
- Gaventa, John (2016). "¿Can participation 'fix' inequality? Unpacking the relationship between the economic and political citizenship". Antigonish, NS, Canada: The Coady International Institute.
- Hunger Project, The. *Portal web*. Disponible en <<https://thp.org/>> (consulta: noviembre de 2020).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2018). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) [en línea]. Disponible en <<https://>>

- [www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/](http://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/) (consulta: 29 de septiembre de 2020).
- Islam, Gazi (2015). "Practitioners as theorists: Para-ethnography and the collaborative study of contemporary organizations". *Organizational Research Methods* 18 (2): 231-251.
- Kooiman, Jan (ed.) (1993). *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Londres: Sage Publications.
- Luna Ruiz, Xicohténcatl (2007). *Mazatecos*. México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Mayntz, Renate (1998). *New Challenges to Governance Theory*. Roma: Robert Schuman Centre at the European University Institute.
- Meyenberg, Yolanda (2006). "Cultura política: un concepto manuable". En *Metodologías para el análisis político. Enfoques, procesos e instituciones*, coordinado por Víctor Alarcón, 93-119. México: Plaza y Valdés.
- Montagud Mayor, Xavier (2016). "Analítica o evocadora: el debate olvidado de la autoetnografía". *FQS. Forum Qualitative Social Research* 17 (3) [en línea] Disponible en <<https://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/2432>> (consulta: 29 de septiembre de 2020).
- Montes de Oca Barrera, Laura Beatriz (2015). "Entre activistas, funcionarios e industriales. Aplicación de la etnografía —enfocada y política— en escenarios de gobernanza". *Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales* 28 (83): 25-46.
- Montes de Oca Barrera, Laura Beatriz (2019). "¿Una nueva forma de gobernar? Modelo heurístico para analizar la participación ciudadana en la gestión pública". *Revista de Gestión Pública* 8 (1): 71-106.
- Pierre, Jon, y Guy Peters (2000). *Governance, Politics, and the State*. Nueva York/Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Rhodes, R. A. W. (1996). "The new governance: Governing without government". *Political Studies* 44 (4): 652-667.
- Robert, Willy (2018). "Atrás de los líderes. Análisis de los contextos municipales y comunitarios en el marco del proyecto 'Manos y voces a la obra'". México: The Hunger Project México (informe de investigación).
- Schoburgh, Eris, John Martin y Sonia Gatchair (2016). *Developmental Local Governance*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2013a). Cédulas de Información Municipal Social [en línea]. Disponible en <<http://www.microrregiones.gob.mx/zap/datGenerales.aspx?entra=nacion&ent=20&mun=171>> (consulta: 10 de octubre de 2020).
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2013b). Catálogo de Localidades [en línea]. Disponible en <<http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/Locde>>

- Mun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=20&mun=171> (consulta: 10 de octubre de 2020).
- Secretaría de Desarrollo Social y Humano-Oaxaca (s. f.). Microrregión 13. Zona Mazateca [en línea]. Disponible en <<http://www.coplade.oaxaca.gob.mx/wp-content/uploads/2011/09/Microrregion13.pdf>> (consulta: 10 de octubre de 2020).
- Sekher, Madhushree, S. Parasuraman y Ruth Kattumuri (eds.) (2018). *Governance and Governed. Multi-Country Perspectives on State, Society and Development*. Singapore: Springer.
- Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM) (2015). *Portal web*. Disponible en <<http://www.snim.rami.gob.mx/>> (consulta: junio de 2017).

# La constelación de mecanismos de participación ciudadana institucionalizada en México. ¿De la gobernanza a la gobernanza participativa?

Carlos Chávez Becker<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se pone a discusión lo que se denomina como la constelación de mecanismos de participación ciudadana institucionalizada (MPCI) en México. Esta constelación está compuesta por un importante número de espacios de gobernanza que se han ido creando por lo menos durante los últimos treinta años. Este objetivo de investigación conviene observarlo desde la perspectiva de los debates contemporáneos relacionados con la ampliación y profundización de la participación política, la innovación democrática y la puesta en práctica de esquemas más deliberativos en la atención de los asuntos públicos en las sociedades modernas.

Una tradición que retoma este debate son los desarrollos académicos alrededor de la *gobernanza participativa*, un cuerpo de literatu-

<sup>1</sup> Agradezco los comentarios y las sugerencias que hicieron a versiones previas de este trabajo los colegas del Seminario sobre Gobernanza Participativa del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, en particular a sus coordinadoras, Laura Beatriz Montes de Oca Barrera y Laura Elena Martínez Salvador, y a mis queridas cómplices Cristina Puga y Beatrice Briggs. Los comentarios y las sugerencias realizadas por Adriana Reynaga, en el marco del coloquio Debates Actuales de la Gobernanza: Enfoques Múltiples para su Análisis, resultaron invaluable para la preparación de la versión final del texto.

ra creciente en las últimas dos décadas que se ha enfocado al análisis de la inclusión ciudadana desde la perspectiva de la participación y la deliberación en el tratamiento coordinado y colegiado de las problemáticas y las contradicciones sociales. Con esta lógica, la gobernanza participativa es una forma de observar macro y microestructuralmente el proceso de incorporación ciudadana a las políticas públicas, pero no se limita a este aspecto, que se vive en numerosos países de occidente, entre los cuales figura México. Esto es así porque la gobernanza participativa es vista como una alternativa teórica para estudiar la interrelación entre actores muy variados en la composición de los sistemas políticos, pero también como una forma de analizar arreglos o espacios de gobernanza concretos en áreas o sectores específicos de la política pública (Steiner, 2018).

En términos muy generales, la teoría de la gobernanza participativa expone la existencia de “tres mundos de la acción democrática” profundamente interconectados que afectan al menos a cuatro “sectores de intermediación de intereses”, los cuales pueden ser vistos como “capas” o “sistemas políticos” que componen, integrados, el todo político en nuestras sociedades (Heinelt, 2018).

En este capítulo es de particular interés el análisis del “segundo mundo de la acción democrática” porque es ahí donde ocurre la interacción entre los hacedores y los implementadores de las políticas públicas y los depositarios, o principales afectados, de estas acciones y decisiones. Es en este cruce donde acontece el involucramiento entre actores gubernamentales y no gubernamentales que de alguna manera están relacionados con las políticas públicas y donde se pone en práctica hasta cierto punto el proceso de argumentación con respecto a medios y fines en relación con los diferentes cursos de acción posibles. Deseablemente, este proceso de convivencia debería ocurrir mediado por técnicas deliberativas que contribuyan a reducir las asimetrías de poder que por naturaleza presenta cualquier espacio o arreglo de gobernanza. Más específicamente, el segundo sector de intermediación de intereses resulta muy importante porque es en donde la sociedad civil —pero más particularmente su sector organizado—

encuentra la “atmósfera” o el “entorno” adecuados para su incorporación como sujeto de las políticas públicas y los procesos deliberativos sobre las cuestiones de interés de la ciudadanía.

Como ya se ha sostenido en otros espacios (Chávez Becker, 2005), no se defiende una idea de autonomización de este mundo de la acción democrática o, más en particular, de este sector de intermediación de intereses. Por el contrario, el planteamiento retoma la idea de la política democrática de corte posliberal (Arditi, 2005), la cual reconoce que hoy se vive un proceso de complejización de los sistemas políticos en donde aparecen cada vez más actores sistémicamente diferenciados, involucrados e interesados en las cuestiones públicas, pero sostiene que los sectores de intermediación de intereses son complementarios y no excluyentes o que pretendan suprimirse mutuamente.

En este punto radica la importancia de la gobernanza participativa como lente conceptual del tema propuesto en el presente texto, ya que aquí se analizan la naturaleza, las dimensiones, la forma, la estructura, la fisonomía y los alcances de algo que se ha decidido observar como un objeto de investigación unitario: la constelación de mecanismos de participación ciudadana institucionalizada en México. En este sentido, el primer reto heurístico es observar efectivamente este conglomerado como una unidad de análisis particular, en la medida que todas estas características los hacen muy diferentes entre sí y también porque el proceso histórico de cada uno ha sido único y muy variado. Otro reto es lograr que el lector pueda observar su carácter dinámico y no estático, aunque en este trabajo se ofrezca más una instantánea que un análisis de su desarrollo, algo que se tratará de mitigar con algunos apuntes generales sobre la cuestión.

La estructura de este capítulo es la siguiente: en el primer apartado se abre una breve discusión sobre la conveniencia de partir de un concepto analítico que se dirige gradualmente hacia una visión normativa de la gobernanza, sintetizada en la idea del tránsito de la *gobernanza* a la *gobernanza participativa*. En el segundo apartado se ofrece un panorama general sobre los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada existentes en la administración públi-

ca federal en México; no sólo se muestran las características generales de este conglomerado, sino que se ofrece una breve narración sobre cómo ha crecido y se ha profundizado y cómo se ha abordado analíticamente desde la academia y desde las agencias gubernamentales recientemente. En el tercer apartado se explica cómo y por qué este análisis debería ser ampliado a los otros órdenes políticos y a los poderes constitucionales en el país; se argumenta que a nivel estatal y municipal la también llamada “red de redes” se ha extendido profusamente en los últimos años y se ha convertido en un ámbito muy importante, al menos desde una perspectiva formal, para el estudio de la participación ciudadana subnacional. En el cuarto apartado se abordan críticamente los análisis y los datos con que se cuenta hasta ahora sobre los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada. Se pone un énfasis especial en algunas conclusiones sobre los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada y sobre la manera en que deberían funcionar, tanto unitariamente como en un conglomerado, sin tomar en cuenta aspectos más contextuales y un estudio más profundo sobre su calidad. Al final arribamos a algunas conclusiones en las que se pone a discusión la actualidad de la constelación de los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada y se problematiza la ruta seguida por la administración federal actual en el desarrollo de este crecientemente importante ámbito de innovación democrática; asimismo, presentamos algunas ideas para mejorarla.

En términos metodológicos, la investigación se basó en una revisión documental de fuentes oficiales y académicas que han cuantificado y analizado los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada existentes en México. Esta información se complementó con algunas entrevistas semiestructuradas a informantes clave —expertos nacionales y servidores públicos— que han estado muy cerca del proceso de ampliación y profundización de estas innovaciones democráticas en México. También se usaron técnicas de observación participante e investigación-acción en el proceso de le-

vantamiento de la información y como método para triangular algunas versiones sostenidas a nivel gubernamental y en fuentes oficiales.

### ¿DE LA GOBERNANZA A LA GOBERNANZA PARTICIPATIVA?

En el debate sobre la incorporación de la ciudadanía a las tareas de gobierno, el concepto de *gobernanza* ha ganado un lugar preponderante en las últimas décadas. Su virtud radica en que ha sido capaz de abarcar formas extremadamente variadas de participación e interacción entre agentes gubernamentales y no gubernamentales en muy diferentes niveles de la política y la estructura jurídico-institucional del Estado. Pero esta virtud, paradójicamente, engendra y esconde un defecto problemático del concepto: la polisemia, que no es otra cosa más que la excesiva carga de significados con los que ha sido saturado.

Para atajar este problema, a la gobernanza se le han colocado adjetivos calificativos complementarios que tratan de delimitar su significado en discusiones concretas. Estos recursos, de manera muy general, pueden ser divididos en aquellos que tienen un carácter descriptivo-analítico, más neutro, y aquellos que tienen un corte más normativo, o, en palabras de Aguilar Villanueva (2010: 36-37), una dicotomía entre lo prescriptivo y lo teórico.

Se considera que la gobernanza sin adjetivos forma parte del primer grupo, lo que implica reconocer que hay gobernanza de buena y mala calidad; esto depende de sus características específicas en una situación concreta y en un momento determinado. Es por eso que hay quienes plantean que la gobernanza se materializa en redes (Sorensen y Torfing, 2007; Koliba, Meek y Zia, 2010), arreglos (Schmitter, 2002) espacios (Howard y Lever, 2011) o estructuras (Ebers y Oerlemans, 2013). En otro momento se observaba:

Empíricamente, en todas partes se encuentran ejemplos de espacios, redes o estructuras de gobernanza. En todos los niveles del plano institucional, local, nacional o supranacional se reproducen esfuerzos de coor-

dinación plural o multisectorial en los que participan actores diversos, muchas veces con posiciones contradictorias, para solucionar problemas específicos. Consejos, comités, comisiones, sistemas, federaciones, coaliciones, pactos, alianzas, ejes, conferencias, entre muchos otros, son figuras que ejemplifican la participación de actores estatales y no estatales en las redes, los espacios o las estructuras de gobernanza (Luna y Chávez Becker, 2014: 191)

Es aquí donde los conceptos de carácter normativo toman una gran relevancia, porque son muy útiles para pensar imágenes ideales sobre lo deseable en materia de gobernanza; es decir, que sea colaborativa, democrática, pluralista, abierta y, particularmente de gran interés en este texto, participativa.<sup>2</sup>

Como ya se señaló, la *gobernanza participativa* constituye un cuerpo de literatura reciente y relevante orientado al análisis, la promoción y la incorporación de la participación ciudadana en todos los ámbitos de la vida democrática en las sociedades contemporáneas: Desde la realización de “elecciones deliberativas” (Gastil, 2000) hasta la implementación de procesos participativos en la definición de las políticas públicas o los procesos de negociación entre grupos de interés (Heinelt, 2018).

Más particularmente, el ideal de la gobernanza participativa aparece como una forma que permite observar y valorar redes, arreglos, espacios o estructuras de gobernanza en donde la inclusión y la interrelación de actores gubernamentales y no gubernamentales es parte de su esencia y naturaleza, pero en donde se espera, además, que su participación sea efectiva y relevante en el tratamiento de los asuntos de interés público y social.

Éste es el caso, entre otras cosas, de los *mecanismos de participación ciudadana* existentes en el ámbito gubernamental en México,

<sup>2</sup> No es una exageración decir que el concepto *buena gobernanza*, utilizado y masificado por el Banco Mundial, es el más alto en esta lista.

según la terminología oficial, los cuales tienen un carácter institucional formal, como se verá más adelante. Estos mecanismos forman parte legalmente de las estructuras de gobierno y tienen un mandato definido. Por eso se habla en este texto de los *mecanismos de participación ciudadana institucionalizada*. Están integrados por actores gubernamentales y no gubernamentales que idealmente participan de manera activa en la búsqueda de soluciones a los problemas existentes en diversas áreas de interés para la ciudadanía o en porciones relevantes de ésta. Existen en los órdenes federal, estatal y municipal y deseablemente emplean la deliberación como uno de los métodos convivenciales privilegiados. Forman un conglomerado amplio y geográficamente diversificado en el país, con variados grados de cobertura y alcance, por lo que constituyen una constelación, en el sentido de que han aparecido y se han desarrollado arbitrariamente y sin mucha relación entre unos y otros, pero que al ser vistos de lejos ofrecen la imagen de un conjunto complejo en donde es difícil distinguir unos de otros, aunque queda claro que no hay dos que sean iguales.

En este texto se asume que estos mecanismos de participación ciudadana institucionalizada constituyen redes, arreglos, espacios o estructuras de gobernanza. Aunque, más profundamente, lo realmente interesante es saber si son *locus* de la gobernanza participativa. Se puede decir que como proyecto lo son, pero lo problemático es que la información que se tiene no permite corroborar o refutar esta pretensión o llegar a una conclusión de esta naturaleza. Por eso es muy importante hacer análisis más integrales sobre estos mecanismos que permitan evaluar hasta dónde se ha profundizado el proyecto de la gobernanza participativa en el país, con el objetivo de que sean útiles para avanzar en un proceso de reforma que permita mejorar su funcionamiento, viéndolos como constelación y como unidad aislada.

## **LA CONSTELACIÓN DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO: TREINTA AÑOS DE CLAROSCUROS**

La Ley de Planeación Democrática (promulgada en 1984), que preveía la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, es uno de los antecedentes más importantes en el proceso de generación de este universo de espacios de gobernanza porque es uno de los primeros instrumentos jurídicos en donde se prevé la participación de la ciudadanía en el proceso de la política pública. A partir de ese momento comenzaron a aparecer diversas figuras a nivel municipal, estatal y federal que contemplaban al menos discursivamente la inclusión de la ciudadanía de manera más formal en la atención de los asuntos y problemas públicos y en la implementación de las políticas públicas.

Fue en los años noventa cuando se crearon los primeros mecanismos, particularmente en el sector ambiental, como consecuencia de las obligaciones “adquiridas por la cumbre de Río y la Agenda 21” y otros instrumentos internacionales que obligaban a los países firmantes (incluido México) a impulsar su creación y desarrollo para atender de manera colegiada los problemas derivados de la crisis ecológica (Hevia, 2012: 168).

La década de los años 2000 es probablemente el periodo en el cual el crecimiento del número de mecanismos de participación ciudadana institucionalizada fue más explosivo. En esos años se crearon decenas de muy diferente tipo y en sectores tan diversos de la política pública, como el de la producción orgánica, el desarrollo rural sustentable, la igualdad de género, el servicio civil de carrera, el fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil (osc), entre muchos otros.

En la década del 2010 continuó su multiplicación y para finales del sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) se registró la existencia

de casi quinientos distintos mecanismos de participación ciudadana (Secretaría de Gobernación, 2017a).<sup>3</sup>

Cabe aclarar que éste ha sido un proceso errático y nunca se realizó como parte de una estrategia planificada o de una política coordinada. Cada uno de estos mecanismos apareció por motivaciones diferentes, en un contexto social e institucional particular y como producto de una correlación de fuerzas específica en el ámbito en el que cada uno fue creado, por lo que cada mecanismo responde a su propia historia institucional. De hecho, hasta hace poco el gobierno federal no tenía certeza sobre cuántos de estos espacios existían en el seno de la administración pública federal (APF) o la información que tenía estaba muy fragmentada y era muy difícil de corroborar. Por ejemplo, aunque en el 2007 la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción de la Secretaría de la Función Pública informó que en el orden federal existían 189 consejos ciudadanos, 157 de los cuales aparecían en algún documento normativo (Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, 2008: 21), esta instancia nunca más volvió a publicar este tipo de información ni hizo una actualización del reporte.

Este vacío dio origen a esfuerzos académicos que trataron de indagar sobre la dimensión de ese conglomerado y conocer sus características. El trabajo de Hevia, Vergara-Lope y Ávila (2011) fue probablemente el primer avance sistemático en esta dirección. Una exhaustiva revisión de los documentos normativos arrojó la existencia de 409 entidades que en su momento los autores tipificaron como instancias públicas de deliberación (IPD). Con esta metodología se localizaron espacios en los que participaban “sólo actores gubernamentales”, “sólo actores no gubernamentales” o una mezcla de ellos. Los realmente interesantes para esta investigación son estos últimos. En total se contabilizaron 130 instancias socio-estatales y 33 estatal-so-

<sup>3</sup> Una explicación más amplia sobre este proceso se puede encontrar en Chávez Becker y Monsiváis (2018).

ciales<sup>4</sup> (Hevia, Vergara-Lope y Ávila, 2011: 73). En la investigación se puso énfasis en los temas de transparencia y acceso a la información. Al respecto, se señala que 67% de estas instancias públicas de deliberación son consideradas opacas porque tienen mecanismos nulos o de muy baja calidad para ofrecer a la ciudadanía información sobre sus características, funciones y actividades.

Es importante señalar que en el gobierno federal encabezado por Enrique Peña Nieto, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, como parte de la meta nacional “México en paz”, en el objetivo “1.1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática” y la estrategia “1.1.1. Contribuir al desarrollo de la democracia”, se plasmó una línea de acción encaminada a: “Emitir lineamientos para el impulso y la conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal” (Gobierno de la República, 2013). Para dar cumplimiento a esta línea de acción, el gobierno federal, a través de la Secretaría de Gobernación (Segob), entre otras acciones, estableció un convenio de colaboración con la oficina regional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) entre 2013 y 2017 por un monto total de 239 093 dólares (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020). El objetivo del proyecto era: “Contribuir a la elaboración de los lineamientos que impulsen la conformación, la organización y el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana de la Administración Pública Federal de México con enfoque de derechos y género que promuevan procesos participativos de incidencia en políticas públicas y fortalezca la gobernabilidad democrática” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020).

Esta iniciativa debe ser vista como el primer esfuerzo serio y comprensivo por dar algo de estabilidad, certidumbre y claridad a este tema a nivel institucional en México, al menos en el orden federal. De

<sup>4</sup> La diferencia entre unas y otras es que en las primeras existe una convivencia permanente entre actores gubernamentales y no gubernamentales y en las segundas se prevé sólo ocasionalmente esta situación.

manera sintética, mediante el proyecto “Hacia la construcción de los lineamientos para el impulso, la conformación y el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana de la Administración Pública Federal”, el binomio Secretaría de Gobernación-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo se dio a la tarea de: 1. Generar una terminología y una base conceptual más o menos precisa para abordar la temática,<sup>5</sup> así como una tipología; 2. Crear un inventario de los mecanismos en la administración pública federal; 3. Construir, proponer e implementar unos lineamientos o directrices básicas pero generales para su organización y operación; 4. Establecer pautas comunes para la actualización anual de la información de cada mecanismo y como consecuencia sobre el entramado de los espacios de gobernanza; 5. Crear un sistema de monitoreo aplicable a todos los espacios, y 6. Diseñar, probar e implementar herramientas de capacitación para los servidores públicos federales a cargo de cada uno de ellos (entrevista 2, 2020).

Cabe añadir que de manera paralela el propio gobierno federal, también por conducto de la Secretaría de Gobernación, inició un proceso de identificación y cuantificación de los mecanismos en los que se articulaban las autoridades federales con las organizaciones de la sociedad civil presentes en la administración pública federal. Este proceso es un derivado de la campaña electoral de 2012, cuando el ahora ex presidente Peña Nieto hizo el compromiso público CG-090, que ofrecía: “Promover el respeto y la inclusión con programas realizados conjuntamente con la sociedad civil organizada” (Secretaría de Gobernación, 2017a: 1). Una de las formas en que su administración trató de darle cumplimiento fueron los reportes cuyos resultados hizo públicos la Secretaría de Gobernación en los años 2014, 2015 y 2016, donde se dio a conocer que en esos años se detectaron 399, 380 y 471 mecanismos de participación, respectivamente (Secretaría de Gobernación, 2017a: 12). Un servidor público de la Secretaría de Goberna-

<sup>5</sup> Éste es un paso indispensable para la definición del universo de análisis.

ción señalaba en esa época (entrevista 1, 2015) que estos números son ostensiblemente más altos que los de las diversas cuantificaciones que se habían hecho hasta entonces, porque se incluían tanto los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada temporales, o coyunturales, como los permanentes, donde los primeros alcanzan cerca de 45% y los segundos 55%, con algunas variaciones leves en los años en que se hizo el levantamiento de la información.

Es necesario hacer aquí una pausa para explicar la diferencia entre unos y otros, pues aunque teóricamente implican una lógica participativa diferente y no forman parte del mismo sector de intermediación de intereses, según la teoría de la gobernanza participativa, en la Secretaría de Gobernación se insistía en que debían formar parte del universo de mecanismos de participación ciudadana institucionalizada que regularían los lineamientos, entonces en construcción (entrevista 2, 2020). Desde esta perspectiva, al estar más orientados a la resolución de conflictos y llevarse a cabo, por lo general, en espacios de acuerdo político intersistémico o intersectorial, los mecanismos de corte temporal o coyuntural tienen una duración determinada; aparecen y desaparecen fugazmente y sólo en muy pocas ocasiones se les encuentra en un documento normativo que haga explícito su mandato. En cuanto a los de carácter permanente, generalmente están presentes en la definición de las políticas públicas, son reconocidos legal, formal, oficial e institucionalmente y se encuentran establecidos, crecientemente, en cuerpos de legislación de diverso orden (Díaz, 2017).

Fue acertado que como parte del proyecto Secretaría de Gobernación-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo no se incluyeran los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada coyunturales (salvo los que sí estaban plasmados en algún marco regulatorio) en el área de influencia de los lineamientos que se pretendía definir. También se estableció:

por eliminación, la participación ciudadana exenta de regla por los Lineamientos es toda aquella que no forma parte de estos mecanismos de participación ciudadana de la APF: los llamados mecanismos de participación

ciudadana “de democracia semidirecta”, como la iniciativa ciudadana y la consulta popular, la participación ciudadana encausada a la elección de representantes que forman parte de los poderes ejecutivo y legislativo, la participación ciudadana en mecanismos de otros poderes federales, entidades federativas y municipios, así como todas las movilizaciones de ciudadanos que inciden en lo público pero que no se desarrollan dentro de los mecanismos mencionados (Isunza, s. f. a: 2-3).

Para hacer la clasificación de los mecanismos se acordó considerar tres dimensiones básicas: 1. El modo de incidencia de los participantes en el resultado de la acción del mecanismo, 2. La forma de definición de sus participantes, y 3. Su ámbito de incidencia (Isunza, s. f. a). En cada dimensión se consideraron subtipos (tabla 1).

**Tabla 1**  
Dimensiones para la definición de los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada de carácter permanente en la administración pública federal

<i>Modo de incidencia</i>		<i>Definición de membresía</i>		<i>Ámbito de incidencia</i>
Opinión	Información	Elección	Abierta	Nacional
	Diálogo		Sectorial	Federal
	Consulta		Por organización	Estatad
Decisión	Deliberación	Invitación	Por autoridad	Municipal
	Cogestión		Prestigio	Local
	Vigilancia		Experto	

Fuente: Isunza (s.f.a).

Estas definiciones y su tipología permitieron avanzar en la construcción de una metodología mejor definida y estructurada para hacer una búsqueda de los mecanismos a través de los cuales “el gobierno y la sociedad se relacionan y articulan para fortalecer la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas” (Secretaría de Gobernación, 2017b: 8) en la administración pública federal.

Con esta búsqueda, en 2015 se localizaron 320 mecanismos de participación ciudadana institucionalizada, 139 institucionalizados y 181 temporales; es decir, 79 menos que los reportados por la Secretaría de Gobernación ese mismo año (399) (Isunza, s. f. b: 16). Esto se explica en parte porque, por ejemplo, se dejaron fuera buzones de quejas, ferias, encuestas y otras prácticas o alternativas (que la Secretaría de Gobernación usualmente sí tomaba en cuenta en sus reportes) que no se consideraron como formas de participación ciudadana, sino, en algunos casos, como algo más cercano a la atención ciudadana. De cualquier manera estaba claro que los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada de mayor interés eran los de carácter permanente, formal e institucionalmente establecidos, de los cuales se descubrió que 66 (47.48%) eran de consulta, 32 eran de vigilancia (23.02%) y el resto entraba en otras categorías: 75 (53.96%) se conformaban por invitación de la autoridad y 57 (41.01%) por algún tipo de elección. Y finalmente: 97 (69.78%) tenían un carácter nacional, 20 (14.39%) eran de carácter local y 18 (12.95%)<sup>6</sup> de carácter federal<sup>7</sup> (Isunza, s. f. b: 10). Este inventario constituyó una fuente de información algo más confiable y por primera vez se pudo ver a los mecanismos de una manera un poco más analítica; es decir, un tanto más allá de su mera contabilización y de las organizaciones y las personas involucradas.

Las definiciones conceptuales y metodológicas, así como la primera versión del inventario de los mecanismos, fueron muy importantes para la redacción de los “Lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la APF”,

<sup>6</sup> En cada ítem, para sumar 100%, hay que considerar categorías residuales que no se incorporaron al texto.

<sup>7</sup> Conviene aclarar que el ámbito de influencia puede ser variado, pero su carácter es federal porque son mecanismos de participación ciudadana institucionalizada que se encuentran en alguna entidad de la administración pública federal.

publicados el 11 de agosto de 2017. Es importante señalar que estos lineamientos son explícitos al exponer que:

tienen por objeto establecer las condiciones y requisitos mínimos que deben observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana (Secretaría de Gobernación, 2017b: 7).

La idea de “mínimos” es central porque, por un lado, significa un reconocimiento implícito de que de alguna manera había que comenzar con la tarea del ordenamiento de este ámbito de la vida pública en el país y, por el otro, de que es un comienzo en esta tarea; es decir, que no es lo óptimo y se puede aspirar a mucho más, pero que esto en sí mismo constituye un avance (entrevista 2, 2020). En efecto, la sola aparición de este instrumento jurídico fue un avance muy importante y un paso en la dirección correcta para crear un entorno más favorable para la profundización y expansión de este sector de intermediación en el orden federal de manera directa y un proceso de “demostración” en los órdenes estatal y municipal.

Sin embargo, es importante señalar que los lineamientos no son una herramienta del todo útil para garantizar que la democracia deliberativa mejore de manera suficiente y se profundice en la constelación de mecanismos de participación ciudadana institucionalizada que regulan. Por ejemplo, en los lineamientos no se precisan las opciones aceptables con respecto a las formas de conformación de los mecanismos;<sup>8</sup> tampoco se establece alguna medida con respecto a su

<sup>8</sup> En términos del proceso de conformación de los mecanismos, en el artículo décimo octavo se establece que “las dependencias y entidades deben realizar convocatorias públicas para integrar los mecanismos de participación ciudadana” (Segob, 2017b: 14), pero no se especifica de manera clara cuáles son las formas posibles de definición de los integrantes del mecanismo: ya sea por elección (abierta, sectorial, por organización o por parte de la autoridad) o por invitación (considerando su prestigio o su conocimiento experto) (Isunza, s.f.a).

inclusividad ni se hace alusión a alguna clase de precepto orientado a mejorar o profundizar la deliberación y el proceso de la toma de decisiones en estos espacios.<sup>9</sup>

Desde esta perspectiva, sin ser sobrerreguladores, sí podrían contribuir de una manera más puntual a generar y desarrollar mecanismos de participación ciudadana institucionalizada de mejor calidad (Secretaría de Gobernación, 2017b: 21),<sup>10</sup> ya que son estos servidores los que deben nutrir una “base de datos” que concentra la información general de la constelación de mecanismos de participación ciudadana institucionalizada.<sup>11</sup> A diferencia de los reportes previos de la Secretaría de Gobernación, esta base de datos publica los resultados de un esfuerzo de recolección mucho más y mejor sistematizado en la administración pública federal sobre los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada de carácter permanente. En los lineamientos se estipula que la primera versión de la base de datos se debía crear “a más tardar a los 60 días hábiles siguientes de su entrada en vigor” y debía “estar funcionando al año siguiente”; es decir, a partir del 8 de agosto de 2018.

Hasta donde se sabe, esto ocurrió conforme a lo mandado por los lineamientos, ya que en el tercer trimestre de 2018 la base de datos<sup>12</sup> de los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada existentes en diversos instrumentos normativos era de acceso

<sup>9</sup> Por cuestiones de espacio es imposible hacer aquí un análisis detallado de las limitaciones e implicaciones de los lineamientos en el universo de los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada, pero ésta es una tarea muy importante en el desarrollo de este ámbito en México.

<sup>10</sup> Artículo trigésimo séptimo.

<sup>11</sup> La información que debe ser recabada por la Segob y publicada en la base de datos sobre cada mecanismo es la siguiente (artículo trigésimo octavo): “I. Nombre de la dependencia o entidad; II. Nombre del mecanismo de participación ciudadana; III. Tipo de mecanismo de participación ciudadana; IV. Modalidad del mecanismo de participación ciudadana; V. Marco jurídico que sustenta la integración del mecanismo de participación ciudadana; VI. Nombre de los integrantes del mecanismo de participación ciudadana, y VII. Aspectos operativos del mecanismo de participación ciudadana” (Segob, 2017b: 21-22).

<sup>12</sup> Esta base de datos, hasta el día de hoy, sigue disponible en Segob (2018).

abierto a la ciudadanía. Allí se reportaron 329 mecanismos de participación ciudadana institucionalizada, 319 permanentes y diez de carácter temporal, pero todos presentes en algún tipo de documento normativo: 198 en una ley, cincuenta en un acuerdo, 15 en un decreto, 15 en reglas de operación, 11 en un lineamiento, nueve en un reglamento interior, dos en un instrumento internacional y 29 en otro instrumento jurídico oficial.

Los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada adoptan distintas figuras: comisiones dictaminadoras; comités de consulta, operación, técnicos, de productividad y evaluación; consejos consultivos, asesores, ciudadanos, de administración, directivos y técnicos; consultas; grupos de trabajo; juntas de gobierno; mecanismos de colaboración y participación; mesas de diálogo, órganos colegiados; entre otros. Por tipo, se reporta que 206 son de consulta, 38 de consulta y ejecución, 12 de consulta y monitoreo, 25 exclusivamente de ejecución, 47 de monitoreo y sólo uno de ejecución y monitoreo.

También se informa:

En cuanto a su modalidad 6 son digitales<sup>13</sup> y el resto (323) son presenciales. Referente al nivel de incidencia se reporta que 28 son de diálogo, 17 son de deliberación, 67 de opinión, 6 son de cogestión, 19 de vigilancia y el resto tienen un carácter híbrido, con dos o hasta tres alternativas. En términos de transparencia, 219 tienen página de internet en la que se reportan sus actividades y avances, mientras que 110 no reportaron tener un portal digital. De todos ellos, solamente 8 tienen un coordinador y 319 son gestionados por un secretario ejecutivo. Del total de los mecanismos reportados, 301 tienen un plan de trabajo y sólo 28 no; en 319 existe algún tipo de mecanismo de seguimiento de acuerdos, mientras que solamente 10 no lo tienen; en 249 de ellos se elabora un informe anual y en

<sup>13</sup> En el contexto de la pandemia ocasionada por la covid-19 durante 2020, esto se reveló como una ventana de oportunidad para reformar algunos de estos mecanismos de participación ciudadana institucionalizada, ya que se sabe que en algunos casos no han podido operar por tener un carácter legal presencial.

80 no y, finalmente, en 230 se cuenta con algún tipo de evaluación del mecanismo, mientras que en 99 esto no se hace (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, 2018: 36-37).

Como se puede apreciar, la información contenida en la base de datos es muy elemental y tiene un carácter altamente descriptivo. Se considera que es útil para conocer a grandes rasgos la constelación de mecanismos de participación ciudadana institucionalizada a nivel federal en México, pero es poco útil para darles seguimiento, y, sobre todo —un aspecto de enorme relevancia—, poder evaluar su funcionamiento y sus resultados. Aquí conviene añadir que, a partir de la publicación de la base de datos, en el artículo trigésimo octavo (Secretaría de Gobernación, 2017b) se obliga a la “Unidad de Desarrollo Político” [de la Secretaría de Gobernación] a actualizar dicha información cada 90 días hábiles, la cual debe publicar en [www.datos.gob.mx](http://www.datos.gob.mx) en datos abiertos, de conformidad con las disposiciones aplicables”.

Tomando en cuenta estas disposiciones, también se creó, en el marco del proyecto, y para complementar este esquema, un sistema de monitoreo y evaluación común a toda la administración pública federal, dirigido a los servidores públicos, en su carácter de responsables de los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada, y diseñado para observar el grado de cumplimiento de los lineamientos y de algunas otras responsabilidades a su cargo. Los principales aspectos incluidos en este sistema son cuestiones relacionadas con la “creación y desempeño de los MPCÍ, calidad de la participación, incidencia efectiva en políticas públicas, indicadores de inclusión y género en participación ciudadana”, y el establecimiento de una línea base y metas de cumplimiento en cada elemento a ser observado (entrevista 2, 2020). Se diseñaron indicadores para cada uno de estos aspectos, tanto de monitoreo como de resultados, y se pusieron a discusión con expertos nacionales e internacionales para su perfeccionamiento. Se puede decir que para finales del 2016 el sistema quedó listo para su implementación, pero en algún momento

del camino se quedó estancado en la ruta burocrática y esto no se ha resuelto hasta ahora. Este sistema nunca se ha utilizado y hasta el momento ha quedado sepultado, lo que ha significado una pérdida que impide profundizar en la información y evaluar el desempeño de los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada en la administración pública federal en México.

Algo parecido ocurrió con el último elemento que incluyó el proyecto Secretaría de Gobernación-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que era un plan de capacitación para servidores públicos. En este caso, se diseñó una propuesta que incluía una selección temática, con una definición pedagógico-didáctica y un diseño instruccional bastante detallado. Este diseño se puso a prueba a mediados del 2017 con un grupo de alrededor de cuarenta servidores públicos de diversas entidades de la administración pública federal, por lo general mandos medios, que acudieron en representación de sus superiores, y son quienes están formalmente a cargo de los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada. En este caso, hasta donde se tiene información, tampoco se volvió a impartir el curso, al menos no de manera orgánica, como una derivación directa del proyecto.

Es importante mencionar esto porque, aunque parece una situación específica dentro de un proceso administrativo al interior de una oficina más en el complejo y vasto laberinto que es la administración pública federal en México, resulta, desde el enfoque de la teoría de la gobernanza participativa y el desarrollo de los mundos de la acción democrática, el punto más elevado de construcción, expansión y profundización de la constelación de mecanismos de participación ciudadana institucionalizada que se ha alcanzado. Debe recordarse que esta constelación materializa en parte uno de los sectores de intermediación de intereses en el marco del conglomerado de sistemas políticos en el país.

## **OTRAS ÁREAS DE DESARROLLO Y PROFUNDIZACIÓN DE LA CONSTELACIÓN DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA EN MÉXICO**

Hasta este punto, el capítulo se ha centrado en el análisis de las dimensiones de un fenómeno y un proceso ocurridos en el orden federal en México, pero el sector de intermediación de intereses con carácter civil también tiene un enorme potencial de expansión, profundización y mejoramiento de su calidad en los órdenes estatal y municipal, así como en otros poderes de la federación.

Es importante apuntar que gracias al proyecto Secretaría de Gobernación-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo la información que existe sobre los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada es ahora un poco más profunda y de mejor calidad, pero sigue siendo claramente insuficiente. No obstante, y puesto en perspectiva, el tema todavía está mucho menos desarrollado a nivel estatal y municipal, pero ofrece posibilidades muy interesantes de expansión en los años por venir. Entre los pocos datos disponibles destaca la información que reporta el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi, 2019a). Según esta dependencia, los gobiernos estatales informaron contar al cierre de 2018 con 386 “espacios para la participación y/o consulta ciudadana” y que los más numerosos están dirigidos a la atención de temas de desarrollo social (26 de ellos), transparencia (24), contraloría y educación (23) y cultura y obras públicas (22). En esta misma fuente se observa que el estado de México (con un total de 23), Chihuahua y Tabasco (22) y Baja California Sur y Jalisco (con 21) son las entidades con mayor número de mecanismos de participación ciudadana institucionalizada en el país (Inegi, 2019a). Lo problemático de esta información es que otras fuentes han estudiado sectores o estados empleando metodologías probadas previamente para la definición, cuantificación e identificación de los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada a nivel estatal y los números no son muy coincidentes con lo que reporta el Inegi. Por ejemplo, se calcula que en la actualidad existen cerca de

210 mecanismos de participación ciudadana institucionalizada en el sector ambiental en los estados (entrevista 3, 2020) y una investigación que se desarrolla actualmente, llevada a cabo por académicos de la Universidad de Guanajuato, revela que en la entidad, en las leyes y otros ordenamientos estatales vigentes, están previstos 59 diferentes órganos de esta naturaleza (entrevista 2, 2020). Por esta razón, suponemos que el número de mecanismos de participación ciudadana institucionalizada estatales es bastante mayor a lo reportado por el Inegi hasta ahora.

A nivel municipal, la información también es muy mala, difícil de observar de manera integral, y se queda en un nivel muy básico, ya que sólo es útil para hacer cuantificaciones muy generales. En 2018 se contabilizaron 19 801 mecanismos de participación ciudadana institucionalizada a nivel municipal<sup>14</sup> (Inegi, 2019b). Los más numerosos son los que están relacionados con obras públicas (1 629), educación (1 127) y salud (1 066). Oaxaca, Veracruz y Puebla son las entidades con mayor número de estos órganos municipales, con 2 723, 2 281 y 2 072, respectivamente.

Una alternativa para complementar la información en el nivel municipal es el trabajo de la asociación civil Participando por México, que en 2015 construyó dos bases de datos con información sobre los mecanismos de participación a nivel municipal. Una se desarrolló utilizando “los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los reglamentos de participación ciudadana —o relacionados— disponibles en sitios oficiales de Internet”. La otra se hizo a partir de “una solicitud de acceso a la información sobre los mecanismos de participación ciudadana existentes en cada municipio, su última implementación y evidencia sobre cada caso” (Participando por México, 2015). Para la primera, se recogió información de 1 177 municipios en donde se constató la

<sup>14</sup> Estos datos son coincidentes, hasta cierto punto, con la observación general de Zabaleta (2018: 148), quien informa que, en 2013, sólo 16.2% de los 387 municipios con una población mayor a cincuenta mil habitantes en México no contaba con al menos un mecanismo de participación.

existencia de algún mecanismo de participación ciudadana institucionalizada. Para la segunda, 432 gobiernos municipales respondieron afirmativamente, en el mismo sentido, a la solicitud de información (Participando por México, 2015). Lo problemático de esto es que se mezclan formas de participación ciudadana que no necesariamente son mecanismos (al menos en el entendimiento de la normatividad federal), sino figuras de democracia directa (consulta popular, plebiscito y referéndum) y formas de atención ciudadana (líneas telefónicas, buzones de correo electrónico, etcétera).

Finalmente, debe decirse que también ha habido algunas experiencias interesantes de mecanismos de participación ciudadana institucionalizada no sólo en el Poder Ejecutivo, sino también en el Poder Legislativo federal, como el Consejo Consultivo del Canal de Televisión del Congreso de la Unión, que en la actualidad se reúne de manera regular, y se han creado espacios de diálogo para la entrega y discusión de áreas de oportunidad en la implementación del principio de igualdad a juezas y jueces promovidos muy recientemente por la Red por la Ciudadanización de la Justicia en diversas entidades del país, como Oaxaca, Ciudad de México, Yucatán, entre otras (Red por la Ciudadanización de la Justicia, s.f.).<sup>15</sup>

### **PROBLEMATIZACIÓN DE ALGUNOS ANÁLISIS DE LA CONSTELACIÓN DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA EN MÉXICO**

Considerando la reflexión precedente, es importante problematizar algunos de los argumentos que se han planteado alrededor de la constelación de mecanismos de participación ciudadana institucionalizada en México. En ambos lados de un espectro muy amplio y con distintos grados de polaridad, son defendidos como un universo con-

<sup>15</sup> Ésta también es un área de investigación interesante porque no se conoce información agregada y sistemática que permita saber las dimensiones de este fenómeno.

formado por potenciales “canales institucionales de deliberación y co-gestión con un nivel superior de participación de la ciudadanía en las políticas públicas para hacer realidad una perspectiva de gobernanza” (Martínez, 2016: 24) o son criticados como un conglomerado integrado por “espacios con poca efectividad e incidencia”, debido “fundamentalmente, a la carencia de una comprensión compartida (tanto conceptual como práctica) de lo que significa el involucramiento ciudadano en los asuntos de gobierno en todo el país” (Sistema Nacional Anticorrupción, 2020: 156).

En general, las métricas que se tienen sobre la constelación mexicana de mecanismos de participación ciudadana institucionalizada son todavía muy erráticas, están incompletas y están poco homologadas conceptualmente, además de ser ubicuas y confusas, por lo que es difícil llegar a conclusiones generales sobre este inasible sujeto de estudio o nos llevan a hacer análisis que no dicen mucho. Por ejemplo, en el documento Política Nacional Anticorrupción se afirma:

A pesar de la alta densidad de mecanismos de participación ciudadana observados a escala estatal (9.5 instrumentos promedio por entidad federativa) y municipal (5 instrumentos promedio por municipio), uno de los problemas fundamentales de esta clase de instrumentos es que suelen acotar la participación a procesos consultivos poco vinculados con las decisiones públicas (Sistema Nacional Anticorrupción, 2020: 154).

Hoy por hoy, no parece suficiente ni en cantidad ni en calidad la información disponible para llegar a una conclusión de esta naturaleza, ya que no hay con un estándar que permita discernir si “9.5” o “5” son una cantidad excesiva, adecuada o subóptima de mecanismos de participación ciudadana institucionalizada por área geográfica<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Una aproximación interesante a este tema es el dato que ofrece Zabaleta (2018: 148), quien señala que, en 2013, tomando en cuenta sólo los 387 municipios con más de cincuenta mil habitantes en México, 56.85% contaba con un sistema comprensivo de participación, definidos como aquellos que “cuentan con al menos una de las tres categorías

y prácticamente el tema de la calidad no se ha abordado, o se hace de una manera muy confusa; por ejemplo, al plantear que los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada no tienen un carácter “vinculante” (Martínez, 2016: 24) o que uno de sus problemas fundamentales “es que suelen acotar la participación a procesos consultivos” (Sistema Nacional Anticorrupción, 2020: 154). En realidad, su carácter, o nivel de incidencia, depende mucho más de su diseño y del lugar que ocupan en el entramado institucional del sector y la dependencia en donde se encuentran. La falta de distinción ya comentada entre participación y atención ciudadana, y también con respecto a las formas de democracia directa, es otro de los problemas que se encuentran en la literatura que aborda esta temática.<sup>17</sup> En cuarto lugar está el tema de la comunicación y la “cooperación entre mecanismos” (Martínez, 2016: 28), que prácticamente en ningún lugar se ha abordado y sobre el que hay muchas más dudas que certezas (entrevista 3, 2020).

También es importante señalar, en general, que muchos de los participantes en los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada no conocen su función ni tampoco comprenden del todo cuáles son las mejores formas de relación y comportamiento para lograr mejores resultados en el sector en el que operan (entrevista 2, 2020). En repetidas ocasiones se ha observado que los participantes no sólo les dan poca importancia, sino que muchas veces también les generan antipatía o desconfianza, sin importar si se trata de actores gubernamentales o no gubernamentales (entrevista 1, 2015). Es por esto que se ha planteado la necesidad de avanzar en la profundización de una cultura participativa que ayude a la construcción, el empoderamiento y el fortalecimiento de lo que genéricamente podríamos llamar “sujetos de gobernanza”, en los que el cultivo de la le-

de autoridad ciudadana”: agregación de preferencias, consejo y consulta y control social (2018: 147). Es decir, la categoría más alta en su análisis requiere la existencia de tres mecanismos de participación ciudadana institucionalizada como mínimo.

<sup>17</sup> Por ejemplo, véanse Gómez, Varela y Rivera (2002) y Participando por México (2015).

gitimidad reflexiva y la reflexividad democrática son componentes fundamentales.

Un último punto en el que hay poco avance en la literatura especializada en México es la evaluación de los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada (Chávez Becker y Monsiváis, 2018; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2017, 2018a y 2018b). Hasta donde se ha podido observar, la evaluación de estos órganos debe realizarse al menos en tres dimensiones: diseño, operación (en clave democrática) y resultados, o incidencia, retomando un carácter holístico, tal como lo sugiere la Red de Estudios sobre Desempeño Asociativo (REDA, 2012) en el caso de los sistemas asociativos complejos. Desde esta perspectiva, la evaluación resulta imprescindible para poder valorar efectivamente tanto el valor, el rendimiento (Gordon y Tirado, 2014), la incidencia, o relevancia social (REDA, 2012), como su capacidad para constituirse en “escuelas de ciudadanía” (Hevia, Vergara-Lope y Ávila, 2011) a través del uso y la reproducción de valores y prácticas democráticas para su funcionamiento.

Por el contrario, sin la evaluación se abre la puerta a la introducción y persistencia de problemas, como la falta de inclusividad, el peso excesivo de ciertos actores en detrimento de otros, la poca claridad en las reglas de funcionamiento, el desapego a su propia normativa y la constante ejecución de procesos de operación extremadamente rutinarios, y algunas veces incluso a formas francamente antidemocráticas, entre muchos otros aspectos que pueden derivar en una pérdida de legitimidad de los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada. Y el costo puede ser más alto al permitir el uso de estos órganos como fachadas ciudadanas, con la continuidad de formas políticas clientelares, patrimonialistas y autoritarias. Esta problemática erosiona fuertemente lo que podríamos llamar la “voluntad participativa ciudadana”, y al revés de lo que busca, la multiplicación y permanencia de estos mecanismos, puede desalentarla.

## **A MANERA DE CONCLUSIÓN: ¿CUÁL ES EL PANORAMA DE LA CONSTELACIÓN MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA EN MÉXICO EN LA NUEVA ADMINISTRACIÓN FEDERAL?**

Hoy en día se puede afirmar que hasta mediados del 2017 se avanzó en el diseño y la implementación de una estrategia que por primera vez apuntaba a atender, desarrollar, estabilizar, ordenar y fortalecer de manera integral la constelación de mecanismos o espacios de gobernanza existentes en la administración pública federal de México. Este esfuerzo fue creciente y tuvo importantes logros: una conceptualización mejor definida, diversas mediciones y cuantificaciones del sujeto de análisis, unos lineamientos con disposiciones mínimas pero homologadas para normar su organización y funcionamiento y una base de datos de acceso abierto provista por la propia administración pública federal con algo de información de los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada. Incluso, los propios servidores públicos de Secretaría de Gobernación llegaron a plantear una ruta de profundización de este proyecto, cuando, en 2016, afirmaban que era:

necesario ir más allá, en virtud de que la normatividad vigente no establece que las decisiones de los mecanismos sean vinculantes, a fin de que permitan una incidencia real de las OSC en el ciclo de las políticas públicas. En este sentido, se propone que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconozca explícitamente el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Con este fundamento constitucional se pueden fortalecer y dar coherencia a los distintos mecanismos de participación ciudadana como canales institucionales de deliberación y cogestión con un nivel superior de participación de la ciudadanía en las políticas públicas para hacer realidad una perspectiva de gobernanza. En este marco, la administración pública del futuro ya no aparece como parte de la cima de las decisiones públicas

jerárquicas, sino como parte de las relaciones de gobernanza (Martínez, 2016: 24).

Sin embargo, ante la dificultad inmediata de avanzar por la ruta constitucional, se planteaba una alternativa más práctica: “al menos se puede avanzar en cambios administrativos para contribuir a empoderar a la sociedad civil, específicamente a las OSC, en los mecanismos participativos” (Martínez, 2016: 24). Pero hacia el final del sexenio de Enrique Peña Nieto este proyecto se desaceleró, o frenó, de manera importante, a pesar de su impulso inicial: se sepultó el sistema de monitoreo y la evaluación de los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada y no se replicó el proceso de capacitación de los servidores públicos responsables, y por supuesto la idea de una reforma constitucional se convirtió en algo impensable.

Lo problemático es que en el sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador, hasta donde se puede apreciar, este proyecto ha sido completamente abandonado, a pesar de que algunos de los servidores públicos que lo impulsaron vehementemente durante el sexenio pasado permanecen en la estructura de la Secretaría de Gobernación. Hoy en día no se ha actualizado la base de datos de los mecanismos y no se tiene información sobre consultas hechas a los enlaces de las entidades de la administración pública federal en 2019 y 2020, ni tampoco se ha cumplido, en muchos casos, con el artículo trigésimo quinto de los lineamientos, que ordena:

Las dependencias y entidades deben actualizar cada seis meses en su portal electrónico y en [www.gob.mx/participa](http://www.gob.mx/participa), de conformidad con las disposiciones aplicables, la información relacionada con la conformación, organización, funcionamiento y resultados de las actividades desarrolladas por los mecanismos de participación ciudadana (Secretaría de Gobernación, 2017b: 21).

Todo esto constituye un incumplimiento de la normatividad vigente. Tal vez es por esto que algunos expertos en el tema, consultados

muy recientemente (entrevista 2, 2020), sostienen que hay una posibilidad importante de que los lineamientos sean derogados pronto, ya que por ser un decreto administrativo de una secretaría de Estado esta misma lo puede anular en cualquier momento. En este mismo sentido, algunos acontecimientos recientes muestran cierto grado de desinterés, animadversión o pretensión de control por parte de algunos servidores públicos federales hacia algunos mecanismos de participación ciudadana institucionalizada. Al respecto, por ejemplo, fue muy notorio públicamente el caso de la renuncia de Julia Tagüeña a la coordinación general del Foro Consultivo de Ciencia y Tecnología (FCCYT) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), quien en el documento de renuncia explicó:

Según el artículo 38 de la Ley de Ciencia y Tecnología, el Conacyt está obligado a darle fondos para su operación. A diferencia de los 17 años previos, éste no lo ha hecho. El Foro ganó la suspensión definitiva de esta decisión y obtuvo un amparo en primera instancia, pero incluso así sigue sin recibir recursos. Esto imposibilita las actividades ordinarias y por ello la mesa directiva ha decidido entrar en una suspensión parcial de actividades y dejar sus bienes inmuebles y muebles en comodato a la UNAM, que se encargará de su mantenimiento. Esta situación me ha llevado a presentar a la mesa directiva mi renuncia como coordinadora general a partir del 15 de junio de 2020 (Tagüeña, 2020).

Se han detectado algunos otros casos, si no de animadversión, sí de indiferencia en el sector ambiental (entrevista 2, 2020) y en el sector del fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil frente a algunos de los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada que operan actualmente, aunque esto, por supuesto, no puede ser interpretado como una política generalizada de la administración pública federal ni como una estrategia común de los servidores públicos federales.

Como sea, el panorama no es muy halagüeño en la actualidad para la constelación de mecanismos de participación ciudadana ins-

titucionalizada a nivel federal ni en muchas regiones del país, pero debe recordarse que su multiplicación tampoco ha sido una lucha fácil en otros momentos de la historia. Aunque a corto plazo se observa una política restrictiva (antes que nada a nivel presupuestario) y con cierto interés de disminuir su presencia, influencia y capacidad, se ve mucho más difícil de ejecutar una política de tabla rasa en materia de participación ciudadana institucionalizada, sobre todo porque esto implica la modificación de cientos de leyes federales y otros instrumentos normativos en los que estaban anclados los 329 mecanismos de participación ciudadana institucionalizada existentes a nivel federal en 2018 y cientos y miles de ordenamientos estatales y municipales en donde está prevista su existencia y formas de operación.

Se considera que una política verdaderamente progresista y de avanzada en la materia sería el decidido fortalecimiento y el impulso a la constelación de mecanismos de participación ciudadana institucionalizada existentes en México. No sólo se habla de su ampliación y difusión, sino, sobre todo, de la atención a uno de los problemas más acuciantes que enfrenta: la necesidad de mejorar la calidad de los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada ya previstos formalmente y que, en muchos casos, ya están en operación.

Por esta razón, en el apartado anterior se habló de la evaluación, porque mejorar la calidad de la constelación de mecanismos de participación ciudadana institucionalizada, y de cada uno en particular, pasa forzosamente por la evaluación: se necesitan herramientas y procesos que permitan saber hasta qué punto, por ejemplo, cada mecanismo cumple con los requisitos de un dispositivo de gobernanza que pueda ser tipificado como efectivamente participativo. De ahí la relevancia de la gobernanza participativa como teoría y práctica.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Aguilar, Luis F. (2010). *Gobernanza. El nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann.

- Arditi, Benjamín (2005). "El devenir-otro de la política: un archipiélago post-liberal". En *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, editado por Benjamín Arditi, 219-248. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/Anthropos.
- Chávez Becker, Carlos (2005). "Sociedad civil y tercer sector, dentro de la discusión del segundo circuito de la política". En *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, editado por Benjamín Arditi, 45-70. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/Anthropos.
- Chávez Becker, Carlos, y Hanna Monsiváis Lehne (2018). "Gobernanza y desarrollo social en el Estado de México: análisis del diseño de cuatro mecanismos de participación ciudadana institucionalizada (MPCI)". *Cofactor* 7 (14): 55-84 [en línea]. Disponible en <[https://issuu.com/cofactor\\_cieps/docs/cofactor\\_14\\_05\\_julio/56?ff](https://issuu.com/cofactor_cieps/docs/cofactor_14_05_julio/56?ff)> (consulta: 16 de agosto de 2020).
- Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC) (2008). *Participación ciudadana... ¿Para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el gobierno federal* [en línea]. Disponible en <[http://www.cdi.gob.mx/transparencia/participacion\\_ciudadana\\_para%20que.pdf](http://www.cdi.gob.mx/transparencia/participacion_ciudadana_para%20que.pdf)> (consulta: agosto de 2014).
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) (2018). *Investigación documental de línea base para el Proyecto para el Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil (Profosc)*. México: Cooperación Alemana al Desarrollo Sustentable en México [en línea]. Disponible en <[https://www.giz.de/en/downloads/Investigacion\\_documental\\_PROFOSC\\_GIZ%202018.pdf](https://www.giz.de/en/downloads/Investigacion_documental_PROFOSC_GIZ%202018.pdf)> (consulta: 5 de agosto de 2020).
- Díaz Aldret, Ana (2017). "Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas". *Gestión y Política Pública* 26 (2): 341-379. Disponible en <<http://dx.doi.org/10.29265/gypp.v26i2.337>> (consulta: 16 de agosto de 2020).
- Ebers, Mark, y Leon Oerlemans (2013). "The variety of governance structures beyond market and hierarchy". *Journal of Management* 42 (6): 1491-1529 [en línea]. Disponible en <<https://doi.org/10.1177%2F0149206313506938>> (consulta: 14 de agosto de 2020).
- Fischer, Frank (2012). "Participatory governance: From theory to practice". En *The Oxford Handbook of Governance*, editado por David Levi-Faur, 457-471. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Gastil, John (2000). *By Popular Demand. Revitalizing Representative Democracy through Deliberative Elections*. Los Ángeles: University of California Press.
- Gobierno de la República (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Ciudad de México: Gobierno de la República [en línea]. Disponible en <[https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND\\_2013-2018.pdf](https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf)> (consulta: 11 de agosto de 2013).

- Gómez Magaña, Ernesto, Ámbar Varela Mattute y Sergio Rivera Sánchez (2002). *Mejores prácticas de gobernanza en los Consejos Consultivos Nacionales en materia agropecuaria y ambiental*. México: Instituto Nacional de Desarrollo Social/Instituto para la Defensa del Interés Público [en línea]. Disponible en <[https://consejosconsultivos.mx/ebook/consejos\\_consultivos\\_nacionales\\_ebook.pdf](https://consejosconsultivos.mx/ebook/consejos_consultivos_nacionales_ebook.pdf)> (consulta: 17 de agosto de 2020).
- Gordon, Sara, y Ricardo Tirado (2014). "Introducción". En *El rendimiento social de las organizaciones sociales*, editado por Sara Gordon y Ricardo Tirado, 9-26. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales.
- Heinelt, Hubert (2018). "Introduction". En *Handbook on Participatory Governance*, editado por Hubert Heinelt, 1-16. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing Limited.
- Hevia, Felipe (2012). "¿Cuándo y por qué funcionan los consejos consultivos? Patrones asociativos, voluntad política y diseño institucional en órganos colegiados del Poder Ejecutivo Federal mexicano". En *Redes y jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina*, editado por Gisela Zarembeg, 159-182. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.
- Hevia, Felipe, Samana Vergara-Lope y Homero Ávila (2011). "Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal". *Perfiles Latinoamericanos* (38): 65-88.
- Howard, Joanna, y John Lever (2011). "New governance spaces: what generates a participatory disposition in different contexts?" *Voluntary Sector Review* 2 (1): 77-95.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2019a). Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019. Aguascalientes, México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía [en línea]. Disponible en <<https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2019/default.html#Tabulados>> (consulta: 17 de agosto de 2020).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2019b). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019. Aguascalientes, México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía [en línea]. Disponible en <<https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2019/>> (consulta: 18 de agosto de 2020).
- Isunza, Ernesto (s.f.a). "Tipos de mecanismos de participación ciudadana de la administración pública federal", mimeo. México.
- Isunza, Ernesto (s.f.b). "Diagnóstico y tipología de los mecanismos de participación. Presentación PPT". México.
- Koliba, Christopher, Jack W. Meek y Asim Zia (2010). *Governance Networks in Public Administration and Public Policy*. Nueva York: Taylor & Francis Group.

- Luna, Matilde, y Carlos Chávez (2014). "Socialización, gobernanza y rendimiento social en sistemas asociativos complejos". En *El rendimiento social de las organizaciones sociales*, coordinado por Sara Gordon y Ricardo Tirado, 87-218. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales.
- Martínez, Rubén (2016). "Gobernanza y mecanismos participativos: el empoderamiento de las organizaciones de la sociedad civil". *XXIX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública 2016* [en línea]. Disponible en <<https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/8263/0083301.pdf?sequence=1>> (consulta: 11 de agosto de 2020).
- Participando por México (2015). "Mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal en México 2015. Reporte de hallazgos a partir de la integración de las bases de datos de mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal en México 2015" [en línea]. Disponible en <[http://mpcmx.org/content/tuning/Reporte\\_de\\_hallazgos\\_MPCM.pdf](http://mpcmx.org/content/tuning/Reporte_de_hallazgos_MPCM.pdf)> (consulta: 11 de agosto de 2020).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2017). *Análisis de la estructura y operación de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable de la Semarnat 2011-2016*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2018a). *Consejo de Cambio Climático: Una revisión al diseño y operación desde la perspectiva de la participación ciudadana*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2018b). *Comités de Ordenamiento Ecológico: una revisión al diseño y operación desde la perspectiva de la participación ciudadana*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2020). "Lineamientos para mecanismos de participación ciudadana" [en línea]. Disponible en <[https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/operations/projects/democratic\\_governance/construccion-de-ciudadania-y-educacion-indigena--practicas-con-.html](https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/operations/projects/democratic_governance/construccion-de-ciudadania-y-educacion-indigena--practicas-con-.html)> (consulta: 16 de agosto de 2020).
- Red de Estudios sobre Desempeño Asociativo (REDA) (2012). *Protocolo para la evaluación de asociaciones*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/El Colegio Mexiquense [en línea]. Disponible en <<http://ru.iis.sociales.unam.mx:8080/bitstream/IIS/4421/1/Protocolo%20para%20la%20evaluacion%20de%20asociaciones.pdf>> (consulta: 16 de agosto de 2020).
- Red por la Ciudadanización de la Justicia (s.f.). "No es justicia. Análisis de sentencias y resoluciones judiciales del país. Reporte de hallazgos del primer

- ejercicio de auditoría judicial ciudadana”. México: Red por la Ciudadanización de la Justicia [en línea]. Disponible en <<https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2021/02/noesjusticia.pdf>> (consulta: 18 de agosto de 2020).
- Schmitter, Philippe (2002). “Participation in governance arrangements: Is there any reason to expect it will achieve ‘Sustainable and innovative policies in a multi-level context’?” En *Participatory Governance: Political and Societal Implications*, editado por Jürgen Grote y Bernard Gbikpi, 51-69. Wiesbaden: Springer.
- Secretaría de Gobernación (Segob) (2017a). “Reporte sobre el involucramiento y participación de la sociedad civil en el quehacer de la administración pública federal 2016”. México: Secretaría de Gobernación [en línea]. Disponible en <<https://www.corresponsabilidad.gob.mx/sistema/sirfosc/seccionpagina/contenido/seccioncontenido/Anexos/archivos/Anexo750.pdf>> (consulta: noviembre de 2018).
- Secretaría de Gobernación (Segob) (2017b). “Lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la administración pública federal”. México: Secretaría de Gobernación [en línea]. Disponible en <<https://mecanismosdeparticipacion.segob.gob.mx/bdmecanismos/consulta/Lineamientos.pdf>> (consulta: 15 de agosto de 2020).
- Secretaría de Gobernación (Segob) (2018). “Base de datos de mecanismos de participación ciudadana en la administración pública federal”. México: Secretaría de Gobernación [en línea]. Disponible en <<https://mecanismosdeparticipacion.segob.gob.mx/es/Mecanismos/Consulta>> (consulta: 15 de agosto de 2020).
- Sistema Nacional Anticorrupción (2020). Política Nacional Anticorrupción. México: Sistema Nacional Anticorrupción [en línea]. Disponible en <<https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Pol%C3%ADtica-Nacional-Anticorrupci%C3%B3n.pdf>> (consulta: 17 de agosto de 2020).
- Sorensen, Eva, y Jacob Torfing (2007). “Introduction”. En *Theories of Democratic Network Governance*, editado por Eva Sorensen y Jacob Torfing, 1-21. Nueva York: Palgrave-Macmillan.
- Steiner, Jürg (2018). “The foundation of deliberative democracy and participatory governance”. En *Handbook on Participatory Governance*, editado por Hubert Heinelt, 33-52. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing Limited.
- Tagüeña, Julia (2020). “Declaración de la Dra. Julia Tagüeña Parga en relación a su renuncia como coordinadora del Foro Consultivo Científico y Tecnológico, AC”, 6 de julio [en línea]. Disponible en <<https://www.foroconsultivo.org.mx/FCCyT/documentos/DeclaracionJTP6julio2020.pdf>> (consulta: 15 de agosto 2020).

Carlos Chávez Becker

Zabaleta, Dionisio (2018). "Gobernanza participativa en ciudades mexicanas: ¿la capacidad burocrática importa para su adopción y consolidación?" En *Una agenda para la administración pública. Reconocimiento a la trayectoria de María del Carmen Pardo*, coordinado por Fernando Nieto y Ernesto Velasco. México: El Colegio de México.

## **ENTREVISTAS**

Entrevista 1, diciembre de 2015. Entrevistador: Carlos Chávez Becker, en la Ciudad de México.

Entrevista 2, 3 de agosto de 2020. Entrevistador: Carlos Chávez Becker, en la Ciudad de México.

Entrevista 3, 17 de agosto de 2020. Ciudad de México.

**GOBERNANZA EN SENTIDO  
CONTRARIO... PERO EL CAMINO NO TERMINA AHÍ**



# Los derechos humanos de las personas en situación de calle en la Constitución Política de la Ciudad de México ¿Oxímoron jurídico o instrumento de gobernanza moderna?

*Alí Ruiz Coronel  
Gabriel Rojas Arenaza*

## INTRODUCCIÓN

Una persona que se encuentra en situación de calle se ve obligada a llevar a cabo todas sus actividades de supervivencia en el espacio público, porque no tiene una vivienda o no puede vivir en ella (Gobierno de la Ciudad de México, 2020). La falta de garantía del derecho a la vivienda es nombre y metonimia de este fenómeno también conocido como “sinhogarismo” por la traducción directa del término anglosajón *homelessness*. Es, además, un derecho “llave”, que abre o cierra el acceso a otros derechos. Sin embargo, estudios como el Informe Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos de las Poblaciones Callejeras en el Distrito Federal 2012-2013 (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2014), el capítulo “Poblaciones callejeras” del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2016) y el Diagnóstico Situacional de las Poblaciones Callejeras 2017-2018 (Secretaría de Desarrollo Social-Instituto de Asistencia e Integración Social, 2018) han demostrado que la falta de vivienda es sólo “la punta

del iceberg”, ya que bajo el pequeño pico visible del témpano se oculta una montaña de derechos sistemáticamente vulnerados que se entrelazan para producir la expulsión y mantener el arraigo a la calle.

En la Ciudad de México, la vida en situación de calle es simultáneamente resultado y causa de la falta de garantía de los derechos a la salud, la educación, el trabajo y la propiedad personal. Los estudios mencionados evidenciaron que está asociada, además, a la vulneración de los derechos a la integridad, la libertad y la seguridad personales; del derecho a la justicia y las garantías judiciales. Se utiliza como criterio de excepción para anular el acceso de las personas a los derechos particulares, como los derechos de las mujeres, de los niños y las niñas, de las personas con discapacidad y las personas indígenas. Encontraron también que el derecho que las propias personas en situación de calle refieren como el más vulnerado, lo que resulta más perjudicial para ellas, es el derecho a la dignidad de las personas, la no discriminación y la igualdad, porque en su interacción con las personas que no viven en situación de calle predominan las formas lesivas a la dignidad, los tratos crueles, que atentan contra su integridad física y moral, la humillación y el menosprecio.

Entonces, si la situación de calle es resultado de la falta de garantía de los derechos humanos fundamentales y si el cumplimiento de esos derechos extinguiría la situación de calle, hablar de “los derechos humanos de las personas en situación de calle” es un oxímoron, que es una figura lógica de la retórica que consiste en usar dos conceptos de significado opuesto y excluyente en una sola expresión, como en el “sonido del silencio”. El sonido anula el silencio, igual que la garantía de derechos humanos anularía la situación de calle. El origen etimológico de la palabra se encuentra en el griego ὀξύμωρον, *oxymoron*; pero es más transparente en su forma latina, *contradictio in terminis*, es decir, opuesto absurdo, o contradicción (Real Academia Española, 1992: 1496). Y sí, es una contradicción referirse a los derechos humanos de las personas en situación de calle porque sólo pueden estar en esa situación si sus derechos humanos han sido violados. Estos derechos dan título al capítulo segundo de la Constitución Política de la

Ciudad de México, que en el artículo 11 (denominado “Ciudad incluyente”), entrada K, asienta:

1. Esta Constitución protege a las personas que habitan y sobreviven en las calles. Las autoridades adoptarán medidas para garantizar todos sus derechos, impidiéndose acciones de reclusión, desplazamiento forzado, tratamiento de rehabilitación, internamiento en instituciones o cualquier otra, sin su autorización. Se implementarán medidas destinadas a superar su situación de calle.
2. Las autoridades adoptarán las medidas necesarias para salvaguardar la dignidad y el desarrollo de las niñas, niños y adolescentes en situación de calle, evitándose su participación en actividades que atenten contra su seguridad e integridad (Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 2017: 44).

La contradicción se vuelve casi una ironía cuando se afirma que se “evitará la participación de niños, niñas y adolescentes en situación de calle en actividades que atenten contra su seguridad e integridad”. ¿Qué puede atentar más contra su seguridad e integridad que vivir en la calle? Si los derechos fundamentales de la infancia contenidos en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño fueran garantizados, sencillamente no habría niños, niñas ni adolescentes en situación de calle. Incluirlos en el texto constitucional es la aceptación tácita de que sus derechos no han sido ni son garantizados y de que los instrumentos que los enuncian no se cumplen.

Así, el problema que da origen a la presente disertación es inicialmente un problema lógico de *reductio ad absurdum*, en el que los términos que forman una misma estructura sintáctica se contradicen y anulan mutuamente. Pero más allá del formalismo lógico, indagar por qué los derechos de las personas en situación de calle fueron incluidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, a pesar de que la expresión misma es una contradicción, nos acerca a responder a la pregunta: ¿cuál es el estado actual de la gobernanza respecto a las personas en situación de calle en la Ciudad de México y cuál ha

sido su trayectoria? Si bien, en la forma, la entrada K del artículo 11 es un oxímoron jurídico, en la práctica es el instrumento de una gobernanza moderna en gestación. En este capítulo argumentaremos que su objetivo principal no es enunciar los derechos de las personas en situación de calle, sino dotar de fundamento jurídico a la acción y participación política de la sociedad civil que los defiende.

Como es evidente en este libro, existen muchas acepciones de la gobernanza. En este capítulo nos asimos al término “gobernanza moderna”, acuñado por Renate Mayntz:

Gobernanza moderna significa una forma de gobernar diferente en la que 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. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (es decir, organizaciones formales) y por redes entre organizaciones (Mayntz, 2001: 1).

Estos atributos de la gobernanza son particularmente adecuados para abordar el problema que aquí nos ocupa, ya que han sido las organizaciones de la sociedad civil especializadas y las redes que han formado las que han exigido y dirigido a las instituciones gubernamentales en el diseño, la implementación y la evaluación de los programas y las políticas públicas formuladas para atender el fenómeno de la vida en situación de calle en la Ciudad de México. Es necesario decir que esta interacción no ha sido siempre armónica. La vida en la calle medra en los resquicios de las omisiones en las políticas públicas y es el resultado, en buena medida, de la violencia estructural. Hacerlo evidente generalmente provoca confrontación entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones gubernamentales responsables.

A pesar del casi permanente clima de tensión, la colaboración existe y ha dado lugar a políticas públicas y programas de intervención formulados e implementados de manera conjunta entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones gubernamentales. Por esta razón, en este capítulo deseamos destacar que el conflicto tam-

bién es tierra fértil para la gobernanza. Adoptamos la perspectiva de la *sociología del conflicto* y entendemos que un conflicto social es una forma de interacción entre dos o más actores (individuos o grupos) que tienen fines divergentes en una situación que impide que ambos los consigan paralelamente, por lo que para cada uno se vuelve necesario neutralizar, reorientar o impedir las metas perseguidas por el otro actor. El análisis del conflicto requiere la consideración de las condiciones que lo propiciaron, su conformación, su desarrollo, sus procesos de ruptura, sus resultados y sus efectos, a partir de la interacción de los actores relevantes (Cosser, 1956; Freund, 1995).

Debido al grado extremo de exclusión en la que sobreviven, las personas en situación de calle no suelen tener participación política directa. Es por eso que los actores protagonistas en la gestación de la gobernanza moderna con respecto a la vida en situación de calle en la Ciudad de México son las organizaciones de la sociedad civil especializadas y las instituciones gubernamentales responsables. Como dicta la metodología propia de la sociología del conflicto, reconstruiremos la trayectoria identificando las diferentes etapas en el desarrollo del conflicto, primero particularizando en el trayecto de cada uno de los actores y después mostrando su articulación. Abordaremos la trayectoria de la sociedad civil especializada valiéndonos de la estrategia heurística llamada “vivencia”. Esta aproximación remite a la manera en que se viven los conflictos con los reclamos al poder, incluyendo tanto las demandas explícitas como las significaciones y experiencias que les dieron origen (Nielsen, 2004). Nos enfocaremos en la vivencia de Ednica, acrónimo de Educación para el Niño Callejero, una institución de asistencia privada con más de treinta años de experiencia en el tema.

Por otro lado, trazaremos la trayectoria de las instituciones gubernamentales locales responsables de atender a esta población: la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCDMX), el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (PDHCDMX), la Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación de la Ciudad de México (Copred), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral

de la Familia (DIF) y el Instituto de Atención a Poblaciones Prioritarias (IAPP). Para esto, identificamos primero el proceso de institucionalización<sup>1</sup> a través de los documentos oficiales dirigidos a atender específicamente a la población en situación de calle. Finalmente, uniremos las dos trayectorias para identificar los momentos de solidaridad y confrontación entre la vivencia de la sociedad civil y la institucionalización gubernamental dentro del proceso de gestación de la gobernanza moderna en la Ciudad de México con respecto al tema de la vida en situación de calle.

### **LA SOCIEDAD CIVIL ESPECIALIZADA**

En los tiempos de la Colonia, albergar y proteger a los “niños desvalidos” fue considerado un acto noble de filantropía, que es el esfuerzo por atacar las desigualdades sociales con la caridad, una de las tres virtudes teologales del cristianismo. Tan temprano como en 1533, el rey de España, por “real cédula”, ordenó que se diera albergue a los hijos de españoles e indias que hubieran sido abandonados, a niños y niñas expósitos, a indigentes, a mujeres sin recursos y convalecientes (Gonzalbo, 1982). Las órdenes religiosas y la sociedad de beneficencia continuaron con la atención a esta población en hospitales, escuelas y casas de caridad. En 1841 surgió la Junta de Caridad, constituida por las familias más notables del país ligadas a la Mitra de México. En 1877 se transformó en la Junta de Beneficencia, que tuvo a su cargo las casas de los niños huérfanos, el hospicio de pobres y el Tucpán de Santiago, que era un sitio para niños “anormales”. El catálogo de anormalidad incorporaba todas las características consideradas deficiencias físicas, mentales y sociales: ceguera, sordera, mudez, zurdera, padecimientos psiquiátricos, indisciplina, transgresión, delincuencia y situación migratoria (Sánchez Calleja, 2018).

<sup>1</sup> Entendemos la “institucionalización” como el proceso por medio del cual los reclamos realizados por los actores se cristalizan en respuestas oficiales (Stammers, 2009).

Después de sus declaraciones de independencia, los países de la región heredaron un amplio número de asociaciones organizadas alrededor de la Iglesia católica. Se consideraba en ese entonces que la Iglesia debía ser la principal reguladora de la asimetría social, promoviendo la compasión y el desapego material en el extremo beneficiado y la aceptación humilde en el extremo opuesto. Desde ese entonces surgió la visión de la atención social como una obligación moral y la filantropía y el voluntariado como metonimia de la caridad cristiana (Cadena-Roa *et al.*, 2015). Simultáneamente, el siglo XIX atestiguó la emergencia de asociaciones de carácter político, científico, artístico y cultural. Se trataba de organizaciones más bien conformadas por las élites que buscaban contribuir a la edificación de los nuevos Estados nacionales, sin preocuparse todavía por la formación de la opinión pública o por la participación de las minorías. Con el paso del tiempo, en estas organizaciones liberales germinó otra percepción de la atención social: no como caridad privada ni mero compromiso moral, sino como obligación del Estado.

Las ideas liberales fueron coartadas por la falta de experiencia administrativa y la inestabilidad política y económica de los gobiernos, por un lado, y por la persistencia de una cultura de intolerancia, privilegios y valores jerárquicos y excluyentes, por el otro. La forma en que se entendía la ciudadanía excluía a la mayor parte de la población y quienes no estaban excluidos sólo en raras ocasiones propusieron iniciativas sociales independientes de la Iglesia católica.

Para el siglo XX, el Estado se había impuesto como el principal actor en los asuntos políticos y la planeación económica. Controlaba la acción pública y validaba los espacios y las arenas de participación cívica; asimismo, legitimaba o sancionaba a las organizaciones. La atención social estaba subordinada a la agenda política y la simpatía o antipatía que las organizaciones causaran al gobierno en turno. La ciudadanía era entonces equiparable a la militancia política oficial. Otros tipos de participación cívica en asuntos públicos no fueron tolerados, sino comprados, cooptados o incluso perseguidos y encarcelados.

Como en el caso anterior, esta tendencia tuvo una contraparte. La divulgación de las propuestas educativas de Paulo Freire, la influencia de la teología de la liberación y la implementación efectiva de mecanismos de desarrollo autónomos y alternativos sustentaron y fortificaron la acción de las organizaciones de la sociedad civil. Estos factores contribuyeron a la emergencia de organizaciones civiles bien informadas y altamente politizadas, muchas de las cuales estaban conformadas por la clase media y trabajadora, que conocía la brutalidad de las dictaduras militares que dominaron la región latinoamericana, y se había vuelto defensora acérrima de los derechos humanos. En las décadas siguientes, el esfuerzo por consolidar la democracia fue una de las tareas prioritarias de muchas organizaciones civiles. En su hacer, propiciaron la emergencia de un “régimen de participación abierta” (Cadena-Roa *et al.*, 2015), caracterizado por la diversificación de la acción colectiva, con el fin de atenuar la polarización social a través de patrones de organización versátiles e innovadores parcialmente independientes del Estado. Desde la acción concreta, influyen en las políticas que afectan a los distintos sectores de la población. No buscan desplazar al gobierno de sus responsabilidades, sino crear dinámicas de colaboración y mutua responsabilidad. Así, su operación estimula la emergencia de una gobernanza moderna.

Ambas tradiciones coexisten. Hoy en día, las personas en situación de calle pueden encontrar iglesias de diferentes religiones en las que se les permite pasar la noche, sanatorios en las parroquias donde se les brinda atención médica de primer nivel, así como comedores y orfanatos, como dicta la tradición filantrópica más antigua. O pueden asociarse a alguna de las organizaciones que aquí llamaremos *profesionales*. Estas últimas han abrevado en el discurso de los derechos humanos y han sistematizado modelos de intervención que buscan la autonomía de las personas. Han expandido también sus opciones de financiamiento, incorporando a la iniciativa privada; su personal se compone principalmente de profesionistas laicos que diseñan sus intervenciones con el conocimiento científico de su disciplina. Algunas, incluso, transitaron de un modelo a otro, como en el caso de

Ednica (institución de asistencia privada), que se originó en una organización de carácter religioso: Hogares Providencia (institución de asistencia privada).

### *Educación para el niño callejero*

Los fundadores de Ednica eran parte de Hogares Providencia, institución fundada por el presbítero Alejandro García Durán de Lara, conocido como *Chinchachoma*. El padre Durán, por su formación, su vocación sacerdotal y su personalidad, tenía un método de intervención *sui generi* en el que se mezclaba lo religioso con lo pedagógico y lo psicológico (García Durán, 1979, 1993). Sostenía que la atención debía ser incondicionalmente amorosa, personal y de absoluto respeto: “Mi propuesta alternativa para atender a los niños de la calle es que el niño sepa que yo lo amo”.<sup>2</sup> El “método” del padre *Chinchachoma* fue muy exitoso y consiguió que cientos de niños abandonaran la calle. Algunos de ellos, ahora adultos, han formado sus propias organizaciones para atender a las nuevas generaciones bajo el mismo precepto. Sin restar mérito y tomando en todo lo que vale la admirable labor del padre *Chinchachoma*, es justo señalar que era un tipo de intervención moral que tenía como eje principal una personalidad carismática.

Así como sus resultados fueron elogiados, su método fue exhaustivamente cuestionado, incluso por quienes formaban parte de Hogares Providencia. En 1990, algunos de sus colaboradores decidieron independizarse y formar una nueva organización en la que además de amor se proporcionara a los niños el principal instrumento liberador: la educación (Inostroza y Ruiz, 2013). La influencia de la teoría del pedagogo y educador brasileño Paulo Reglus Neves Freire y su *Pedagogía del oprimido* (1972) es evidente. Los fundadores de Ednica se suscribieron a este pensamiento y sostuvieron que la educación de las

<sup>2</sup> Entrevista: “Las razones del amor y de los héroes”. Disponible en <<https://www.youtube.com/watch?v=pmfSPYrP758>> (consulta: 15 de mayo de 2020).

clases oprimidas consistía en dotar al aprendiz de los soportes para la reivindicación política. Ednica es el acrónimo de Educación para el Niño Callejero, una institución de asistencia privada que atiende a niños, niñas y adolescentes en situación de calle. El nombre es también una anacronía que delata su edad. Nació en 1990, antes del lenguaje de género y cuando los niños que viven en situación de calle eran llamados “callejeros”. En ese año, México ratificó la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y algunas organizaciones de la sociedad civil abandonaron el enfoque filantrópico y se reestructuraron, adoptando una perspectiva profesional con enfoque de derechos. Ednica es un ejemplo de esto.

La educación de calle se caracteriza por un enfoque de respeto y tolerancia (Ruiz y Espinosa, 2018). La intervención radica en un acompañamiento que fomenta la autoestima positiva y ayuda a desarrollar las capacidades personales. Se lleva a cabo por medio de tres acciones. La primera es el acompañamiento individual, que consiste en convivir con la persona en situación de calle en su propia realidad, de manera puntual y duradera, para crear vínculos de confianza, respeto y aprendizaje mutuo. La segunda es la acción colectiva, que radica en promover actividades de tipo recreativo, intelectual, artístico o deportivo con fines socioeducativos en grupos de individuos que compartan la situación de calle, con la finalidad de promover la enseñanza entre pares. La tercera son las acciones comunitarias, que consisten en intervenciones dirigidas al entorno social de la persona: su familia, su grupo de calle, su red de apoyo, los vecinos. Estas acciones se proponen restaurar el tejido social y atenuar el sufrimiento social de la persona.

Una vez andando este camino, se vuelve imperioso ir más allá de las acciones inmediatas y llegar a las políticas públicas, como sucedió a Ednica. Las acciones comunitarias resaltan los patrones y las tendencias sistémicas de exclusión que impiden a las personas dejar la calle: la criminalización de su modo de vida (Ruiz, 2017a), la violencia estructural, su invisibilización (Ruiz, 2017b). Entonces, las organizaciones se ven obligadas a ampliar su rango de acción y buscan

modificar estas tendencias desde la escala en la que surgen, que es la escala macrosocial, feudo de lo jurídico y lo político. Así comienzan a constituirse en actores políticos de la gobernanza, que germina en la certeza de que en una sociedad todos y todas somos corresponsables de participar en la solución de los problemas sociales.

La participación es una característica tan intrínseca de la gobernanza que a veces se considera un pleonasma adjetivarla como *participativa*. Sin embargo, en su capítulo de este mismo libro, Carmina Jasso explica que con esto se busca enfatizar ciertos aspectos. Por ejemplo, señala, cuando Rubén Martínez (2014) se refiere a gobernanza participativa lo hace para enfatizar las interacciones dadas exclusivamente entre el gobierno y la sociedad civil. Esta distinción es importante porque la participación de la sociedad civil es más constante y comprometida (y nosotros diríamos que también es más especializada), ya que busca incidir en el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas, así como en la relación entre el Estado y la sociedad.

Siguiendo este planteamiento, podríamos afirmar que Ednica funge como actor de gobernanza cuando organiza eventos comunitarios en las colonias donde se ubican sus tres centros; cuando fomenta relaciones positivas entre las personas en situación de calle y los vecinos y comerciantes; cuando dicta cursos de sensibilización sobre el tema de la calle a médicos, policías y funcionarios públicos; cuando establece vínculos con las escuelas, de manera que los niños y las niñas que sufren violencia doméstica sean identificados y atendidos oportunamente. Más aún, desde hace años, entre sus acciones está la incidencia en las políticas públicas y las leyes que afectan a su población objetivo. Para conseguirlo ha sido convocante y protagonista en diversas redes de organizaciones especializadas.

En 1997 se alió con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), El Caracol, Fundación Casa Alianza, Pro Niños de la Calle y Programa Niños de la Calle para conformar la Comisión de Niños de la Calle y denunciar las inconsistencias del Fideicomiso para la Atención de los Niños de la Calle y Adicciones (Finca),

creado por el gobierno del Distrito Federal. Esta comisión produjo dos documentos que con el tiempo se volvieron referentes imprescindibles para la intervención con la infancia en situación de calle: “Análisis de la propuesta del Finca para la atención a niños callejeros de la Ciudad de México” y “Propuesta para la construcción de un plan de la Ciudad de México a favor de los niños callejeros” (Comisión de Niños de la Calle, 1990).

Desde su fundación, en 2001, forma parte de la Red por los Derechos de la Infancia en México (Redim), que es una coalición de 73 organizaciones de la sociedad civil mexicana que desarrollan programas a favor de niños y niñas en situaciones de vulnerabilidad en quince estados de la República Mexicana. La participación en este espacio dio lugar al proyecto Matlapa (lugar de redes), en el cual ocho organizaciones especializadas en la atención a la niñez en situación de calle se propusieron —como su nombre lo indica— actuar como una red. Cada una mantuvo su modelo particular, pero abandonaron en común la aproximación asistencial sin perspectiva de continuidad, los modelos cerrados que pugnaban por el aislamiento de los menores y las formas excesivamente normativas que responsabilizaban a los menores de su situación. También se propusieron actuar de manera más colaborativa con las instituciones gubernamentales encargadas de atender a esta población (Espinosa, 2009, y Echeverría, 2007), otra premisa central de la gobernanza moderna.

A lo largo de los años, y en alianza con diferentes organizaciones de la sociedad civil e instituciones gubernamentales, Ednica ha formado parte de las comisiones que han elaborado el informe especial Situación de los Derechos Humanos de las Poblaciones Callejeras en el Distrito Federal 2012-2013 (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2014), el capítulo “Poblaciones callejeras” del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2016), el Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Riesgo de Vivir en Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras en la Ciudad de México (Gobierno de la Ciudad de México, 2016), el Diagnóstico Si-

tuacional de las Poblaciones Callejeras 2017-2018 (Instituto de Asistencia e Integración Social, 2018) y la propia entrada K del artículo 11 de la nueva Constitución Política de la Ciudad de México. Es decir, ha formado parte activa de las redes que propician la aún inmadura gobernanza moderna con respecto a la vida en situación de calle en la Ciudad de México.

### **LAS INSTITUCIONES DEL GOBIERNO LOCAL**

Las calles de la Ciudad de México eran todavía las calles de la Nueva España y ya había personas que las habitaban. Su situación se consideraba el resultado de vicios y flaquezas personales. Al asumirse que se trataba de un problema moral, su solución se delegaba a las personas caritativas, ocupadas de los menesterosos, o a la policía, ocupada de corregir a los delincuentes. Valga mencionar que hasta el 2012 el Código Penal Federal perseguía el “delito de vagancia y malvivencia” (Cámara de Diputados, 2012). La respuesta individualizante y criminalizante no sólo sigue vigente, sino que también es global, como denunció el comisionado especial de la Organización de Naciones Unidas: “El fracaso de los sistemas jurídicos para proteger a las personas en situación de calle en todo el mundo se combina con una tendencia a criminalizarlas y ésta forma parte de una tendencia más amplia de aumento de la violencia contra ellos y ellas” (Kothari, 2005: 2, la traducción es propia). Por esto, sus dos principales recomendaciones a los gobiernos fueron:

- i) La violencia patrocinada por el Estado y la brutalidad policial contra las personas en situación de calle deben ser controladas urgentemente y los responsables de los delitos deben comparecer ante la justicia;
- ii) Las leyes que criminalizan a las personas en situación de calle deben ser derogadas y reemplazadas por leyes y políticas que reconozcan el derecho a una vivienda adecuada para las personas sin hogar (Kothari, 2005: 9, la traducción es propia).

El experto sostiene que las respuestas gubernamentales individualizantes y criminalizantes se respaldan en la negación de la dimensión social del fenómeno por dos razones fundamentales. Primera, porque en algunos casos los gobiernos y sus funcionarios son directa o indirectamente los responsables de la falta de acceso a la vivienda, como sucede con los procesos de gentrificación o desplazamiento forzado de sectores poblacionales específicos. Segunda, porque el fenómeno es un indicador global de la falta de eficacia gubernamental para garantizar múltiples derechos que se entrelazan y que agudizan la exclusión: la falta de vivienda contribuye a agravar un ciclo de privación e inseguridad y actúa como un impedimento para el crecimiento y el desarrollo de las personas y las comunidades en todo el mundo; por esto, es causa y efecto de problemas sociales y económicos complejos (Kothari, 2005: 4 y 8, la traducción es propia).

Debido a que son múltiples los derechos no garantizados que provocan la expulsión y el arraigo a la vida en la calle, la exigencia a los gobiernos de encarar el problema se encuentra contenida en varios documentos internacionales ratificados por el gobierno mexicano. Además, hay programas que abordan especialmente el tema de la vida en situación de calle, como el Programa Hábitat:

El Programa de Hábitat, adoptado en la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II) en 1996, reafirma claramente el compromiso del Estado y del gobierno con la realización plena y progresiva del derecho a una vivienda adecuada. Aborda directamente la situación de las personas en situación de calle en el párrafo 11, destacando las amenazas que representa para la salud, la seguridad e incluso la vida misma (Kothari, 2001: 8).

La noción de que el fenómeno de la vida en la calle es un problema social, no individual, y, por lo tanto, materia de política pública, llegó al gobierno mexicano no por el desarrollo autónomo de su política social, sino como una imposición externa a través de los organismos internacionales defensores de los derechos humanos. México es uno

de los 51 miembros fundadores de la Organización de las Naciones Unidas y firmante de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, por lo que está comprometido a que esta perspectiva rija todas las actividades del Estado y todos los ámbitos en los que tenga injerencia. En el ámbito local, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCDMX) es el organismo público encargado de su observación.

*El impulso a los derechos humanos: CDHCDMX, PDHCDMX y Copred*

La Comisión de Derechos Humanos del entonces Distrito Federal se fundó el 30 de septiembre de 1993, con la intención de dar forma a la institución del *defensor del pueblo*. Esta figura es la de un mediador entre el gobierno y los gobernados que busca resolver las discrepancias mediante fórmulas conciliatorias que resulten aceptables, en la medida de lo posible, para ambas partes. Uno de los requisitos indispensables para llevar a cabo su función es que cuente con prestigio y calidad moral reconocidos por los dos sectores, pero que no pertenezca estrictamente a ninguno de los dos. Así, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México es un organismo autónomo con respecto a las autoridades gubernamentales, los partidos políticos, las empresas, los grupos de presión y las asociaciones religiosas. Está encargada de recibir e investigar las quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por cualquier autoridad o persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la administración pública de la Ciudad de México o en los órganos de procuración y de impartición de justicia que tengan jurisdicción en esta ciudad.

El papel que la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México tiene con respecto al cumplimiento de los derechos de las poblaciones en situación de calle es muy relevante. Ha establecido un vínculo cercano y permanente con las organizaciones de la sociedad civil, fructífero para ambas. De la mano con El Caracol; Amistad, Desarrollo y Cooperación (Adeco); Commenta, Diálogo de Saberes;

Comunidad de Sant'Egidio; Programa Niños de la Calle; Yolia, Niñas de la Calle; Centro de Investigación para el Desarrollo Sustentable (Cides), y Ednica, la Comisión llevó a cabo el Informe Especial de la Situación de los Derechos Humanos de las Poblaciones Callejeras 2012-2013 (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2014).

El informe es el resultado de una investigación sobre la problemática de las poblaciones en situación de calle en su dimensión social, antropológica y de derechos. Se le da seguimiento con la evaluación del cumplimiento de las obligaciones del gobierno local, la Asamblea Legislativa y los órganos autónomos en materia de legislación e idoneidad de las políticas públicas dirigidas a implementar el ejercicio de su derecho a la vivienda, el trabajo, la salud; a vivir sin violencia, a la integridad, libertad y seguridad personal y el acceso a la justicia. La investigación evidencia que la situación de calle obstaculiza el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las personas. Además, la representación social de esta población constituye un conjunto de falsas creencias y estereotipos que sustentan la discriminación y la violencia que padecen, incluso ejercida por los cuerpos policiales.

Años más tarde, en 2011, el Congreso de la Unión modificó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para incorporar los derechos humanos al artículo primero, que quedó enunciado como "De los derechos humanos y sus garantías". Tras la modificación, las autoridades del país están obligadas a promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En el ámbito local, ese mismo año se aprobó la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal), cuya práctica obliga a todos los entes y agentes públicos a respetar, proteger, garantizar y promover los derechos de las personas que habiten o transiten por el Distrito Federal, ahora Ciudad de México.

El Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal es responsable de publicar el Diagnóstico de los Derechos Humanos en la Ciudad de México, que incluye un programa de acción al cual debe dar seguimiento. Todo esto se lleva a cabo por cada grupo de población. El capítulo 29 está dirigido a las “Poblaciones callejeras” (2016). La realización del Diagnóstico se basó en una investigación amplia que incluyó tres audiencias con personas en situación de calle, en las que expresaron directamente sus preocupaciones y problemáticas, y varias mesas de trabajo que conjuntaron a instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil especializadas y académicos interesados en el tema. El resultado de este trabajo arduo, intenso y colaborativo es un documento que integra el conocimiento experto de muchos años con el análisis actual del fenómeno y con propuestas de acción concretas en las que se les atribuye responsabilidades puntuales a las instituciones convocadas. En el programa de acción se estipula la necesidad de crear un protocolo de atención interinstitucional para esta población, lo que se llevaría a cabo posteriormente por una red integrada por los mismos actores, entre los cuales, una vez más, estuvo Ednica.

El 24 de febrero de ese mismo año se promulgó la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2011) y se conformó el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal (Copred). Los seis apartados del artículo 30 de esta ley consisten en disposiciones explícitas sobre las poblaciones en situación de calle que son obligatorias para todos los entes del gobierno local en su conjunto.

*El turbulento camino del asistencialismo gubernamental:*

**DIF, IASIS, IAPP**

México suscribió la Convención de los Derechos de la Infancia en 1989 y en 1990 el Senado de la República la ratificó. En enero de 1994, cumpliendo con la obligación adquirida, el Estado mexicano envió su primer informe y recibió las observaciones del Comité de Derechos del

Niño. Entre éstas, había una específica sobre los entonces llamados *niños de la calle*: “Manifestamos nuestra preocupación por el aumento de niños que viven en las calles, por la falta de investigaciones comparativas, y de medidas para prevenir el fenómeno y proteger a los niños. Lamentamos la violencia de que son objeto estos niños a manos de la policía y de otras personas” (CRC/C/15/ADD.13, 7 de febrero de 1994). El Comité recomendó al Estado mexicano adoptar medidas para prevenir la violencia contra los “niños de la calle”, cooperar y coordinar esfuerzos con la sociedad civil y realizar periódicamente estudios comparativos sobre el carácter y la magnitud del problema.

Paradójicamente, al año siguiente, el jefe del Departamento del Distrito Federal declaró públicamente la supresión de la atención gubernamental a la población en situación de calle y su delegación a las organizaciones de la sociedad civil financiadas con fondos privados. Dos años más tarde, en 1997, el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solorzano fue electo jefe de Gobierno del Distrito Federal. Antes de ese año, este cargo era asignado por el presidente de la República. En este ambiente de renovación y democracia, el ingeniero Cárdenas creó un Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, que a su vez contenía subcomisiones agrupadas en torno a un tema específico. El tema de los “niños de la calle” volvió a la agenda pública. Este Consejo estuvo integrado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Ednica, El Caracol, Fundación Casa Alianza, Pro Niños de la Calle y Programa Niños de la Calle. Como resultado de este trabajo colaborativo, el 15 de abril de 1998 se fundó el Fideicomiso para la Atención a los Niños de la Calle y las Adicciones (Finca).

El Finca se formó por medio de un contrato de fideicomiso con Nacional Financiera, en su carácter de institución fiduciaria del fideicomiso público denominado Fondo de Desarrollo Económico del Distrito Federal (Fondec). Tenía tres objetivos generales: crear el Instituto de Desarrollo y Capacitación para Niños de la Calle, fundar el Centro Toxicológico para Personas con Padecimientos Adictivos y proporcionar atención integral (habitación, atención médica, rehabilitación psicológica, psiquiátrica y social) a la población en situación de calle.

Aunque inicialmente el clima fue de cooperación, pronto eclosionó el conflicto entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones gubernamentales: “El Finca es un órgano desconcentrado que presenta una propuesta de trabajo muy alejada de la realidad en las calles repitiendo el típico error de los programas oficiales, es decir, ignorar las experiencias existentes, duplicar esfuerzos y pensar más en la imagen pública que en el impacto” (Comisión de Niños de la Calle, 1999: 1). De cualquier manera, el Finca no tuvo larga vida. En 1999, el nuevo jefe de gobierno, Andrés Manuel López Obrador, instruyó a la Secretaría de Desarrollo Social a extinguir el fideicomiso, lo que se llevó a cabo el 30 de enero de 2001.

Un año antes, en el 2000, la Cámara de Diputados aprobó la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. La promulgación de esta nueva ley implicó el tránsito de un sistema tutelar a un sistema de derechos. El primero era particularmente desventajoso para quienes estaban en situación de calle, porque dictaba la reclusión de los “niños que infringen leyes penales” y de los “niños que se encuentran en situación irregular” porque no pueden ser mantenidos por sus padres. Ambas se cumplían en su caso, por lo que fueron los destinatarios directos de las leyes tutelares y los sujetos de aprehensión, judicialización e institucionalización forzada. La intervención sustentada en ese sistema estuvo enfocada a privarlos de su libertad, no a modificar su situación. En cambio, la nueva ley dispuso que el internamiento sólo se utilizaría como medida extrema, por el tiempo más breve procedente, y sólo sería aplicable a adolescentes mayores de 14 años de edad por conductas calificadas como graves.

En sintonía con esto, en 2002 se aprobó el plan de acción nacional denominado Un México Apropiado para la Infancia y la Adolescencia, que incluyó entre sus categorías la de “niños en situación de calle”. Para atenderlos, el plan nacional tomó en la Ciudad de México la forma del programa De la Calle a la Vida, implementado por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Su objetivo general era impulsar el enlace y la coordinación de esfuerzos entre los sectores público, privado y social, para contribuir a dar solución

y atención integral, a mediano y largo plazos, a dicha problemática. En 2007, este programa se convirtió en otro, llamado Hijas e Hijos de la Ciudad, también implementado por el DIF, que consiste en dar albergue permanente a niños, niñas y mujeres embarazadas en las instalaciones del Hogar Ciudad de México. Este programa sigue vigente y es evaluado positivamente por auditores y usuarios.<sup>3</sup>

La población no infantil es ayudada por el Instituto de Atención a Poblaciones Prioritarias, antes Instituto de Asistencia e Integración Social (Iasis). El decreto de creación del Iasis apareció en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 18 de enero de 2001. El objetivo explícito de su creación era “promover, coordinar, supervisar y evaluar la asistencia social en el Distrito Federal, definir y establecer la política en materia de asistencia social, y ser la instancia normativa de los programas de asistencia social que realice la Administración Pública del Distrito Federal” (Gobierno del Distrito Federal, 2001: 4). El documento no abunda en cuáles serían esos programas, tal vez por eso cambiaron constantemente en cuanto a número, nombre y metodología de la intervención, siempre como objeto de las preferencias y voluntades políticas, no con base en su eficiencia o impacto.

Con la misma candidez con que se modifican los programas se cambian los protocolos e incluso las instituciones. En 2019, ahora portando la banda presidencial, Andrés Manuel López Obrador continuó con la alquimia institucional que iniciara en 2000 como jefe de Gobierno: convirtió la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (Sibiso); al Instituto de Asistencia e Integración Social (Iasis) en el Instituto de Atención a Poblaciones Prioritarias (IAPP) y al Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Riesgo de Vivir en Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras en la Ciudad de México en el Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas que Viven en Situación de

<sup>3</sup> Disponible en <[https://www.dif.cdmx.gob.mx/storage/app/media/6.%20ficha-sintetica-de-informacion-de-los-programas-sociales-final\\_2019\\_HIJAS%20E%20HIJOS%20DE%20LA%20CIUDAD.pdf](https://www.dif.cdmx.gob.mx/storage/app/media/6.%20ficha-sintetica-de-informacion-de-los-programas-sociales-final_2019_HIJAS%20E%20HIJOS%20DE%20LA%20CIUDAD.pdf)>.

Calle en la Ciudad de México. Igual de cambiante ha sido la relación con la sociedad civil y por eso el camino hacia la gobernanza moderna ha tenido cumbres y abismos.

### **CUMBRES Y ABISMOS DE UNA GOBERNANZA MODERNA EN CIERNES**

La gobernanza moderna se refiere a un modo de gobernar en el cual “los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas” (Mayntz, 2005: 83) para la formulación, desarrollo e implementación de políticas públicas. Así, la gobernanza moderna, por definición, tiene que ver con la solución colectiva de problemas sociales. Renate Mayntz (2001) advierte que hay dos requisitos para su emergencia: 1. La presencia de actores tanto públicos como privados con un cierto poder para solucionar problemas, y 2. La existencia de un problema que ni los actores públicos ni los actores privados puedan resolver por sí solos. Así, la gobernanza moderna emerge donde la cooperación es necesaria para alcanzar la eficacia, exactamente como sucede con el problema de la vida en la calle, como han demostrado estudios previos sobre este tema (Becker y Arroyo, 2009).

Esto se debe a que la historia de cada persona que llega a vivir en la calle es única. Su proyecto de vida y las potencialidades para concretarlo también son individuales. La aproximación empática, personal, necesaria para acompañar este proceso individual, sólo puede conseguirla la sociedad civil, porque requiere del desempeño profesional de personas apasionadas por el tema, capaces de establecer una relación con las personas en situación de calle basada en el cultivo paciente de la confianza y el respeto mutuo. Por otro lado, todas estas historias tienen patrones comunes, porque son expresiones individuales de un fenómeno común de exclusión social. La sociedad civil no puede modificar estas tendencias que anidan en los niveles meso y macrosociales; esta posibilidad corresponde a las instituciones gubernamentales. Es por esto que la acción complementaria entre las instituciones gubernamentales y la sociedad civil es un requisito irrenunciable. En la práctica, sin embargo, esta relación ha tenido altas y

bajas, cumbres y abismos. Relacionando la trayectoria de la sociedad civil —expuesta a través de la vivencia de Ednica— con la trayectoria gubernamental descrita por medio de la institucionalización, hemos encontrado cuatro etapas en este proceso.

### *La armonía moral*

Durante la época de la Colonia y en los primeros años del México independiente, la sociedad civil y el gobierno compartían una misma interpretación de la vida en la calle. Según esta visión, los mendigos, indigentes, huérfanos, expósitos y menesterosos estaban en esta situación por razones personales y morales; por lo tanto, se consideraba que su atención también estaba restringida al ámbito moral y se brindaba por personas de buena fe vinculadas a la Iglesia católica. Sólo cuando su comportamiento era transgresor o delictivo se invocaba la presencia del Estado para recluirllos en manicomios o prisiones. En este periodo, la relación entre la sociedad civil y el gobierno fue armónica, porque se asumía que la responsabilidad de su condición era exclusivamente de las personas que la padecían y que si la sociedad y el gobierno hacían algo para mejorarla era por un acto de caridad o de autoprotección.

Esta etapa es anterior a la gobernanza, porque el problema no se considera social y, por lo tanto, ni el Estado asume la responsabilidad de resolverlo ni la sociedad le atribuye responsabilidad alguna. Con base en los planteamientos de Renate Mayntz, esta etapa podría considerarse de “autorregulación social”. Independientemente de ser concebido como un problema personal y no social, el fenómeno de la vida en la calle existía y la sociedad lo resolvió con una respuesta filantrópica, creando la estructura de lo que en el futuro serían las organizaciones de la sociedad civil. Según Mayntz, “los actores que participan en una red disfrutaban de un estatus muy especial y privilegiado, puesto que controlan instrumentos y recursos de intervención cruciales” (Mayntz, 2005: 94). En este periodo, la sociedad civil comenzó a generar lo que en el futuro sería su principal recurso en la

lucha por la gobernanza: la legitimidad, basada en el conocimiento experto del fenómeno y en la relación cercana y personal con quienes padecen la situación de calle.

### *El cisma de la conciencia social*

El contacto cotidiano con las personas en situación de calle y el conocimiento directo de las problemáticas que afrontan, así como la influencia de la teología de la liberación, la pedagogía del oprimido, la escuela sociológica de Chicago y, en general, de unas ciencias sociales que desnaturalizaron las relaciones de dominación, provocaron un cisma en la sociedad civil. Además de las organizaciones de tradición filantrópica, aparecieron las organizaciones que en este documento hemos llamado “profesionales”, conformadas por profesionistas jóvenes y laicos que diseñaron e implementaron modelos de intervención con sustento científico, quienes destacaron los orígenes sistémicos del problema, denunciaron la corresponsabilidad del Estado y demandaron la inclusión del tema en la agenda pública para diseñar políticas públicas que afronten el aspecto social y no sólo personal del problema. Muchas organizaciones asumieron como deber ético la denuncia y la llevaron como una crítica sin tregua a todas las acciones gubernamentales. Esta actitud eternamente suspicaz ante el Estado se convirtió paulatinamente en el *ethos* gremial. En contraparte, las instituciones gubernamentales reaccionaron defensivamente, reforzando la estructura jerárquica de gobierno. Sin embargo, la rivalidad y la incapacidad en la colaboración también tuvieron frutos positivos.

La invitación del gobierno capitalino a participar en el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil fue aprovechada por las organizaciones para integrar la Comisión de Niños de la Calle, que al separarse del gobierno y oponerse al Fideicomiso para la Atención a los Niños de la Calle tuvo que sistematizar su contrapropuesta conjunta en el documento titulado “Propuesta para la construcción de un plan de la Ciudad de México a favor de los niños callejeros”. Igualmente, la crítica al programa De la Calle a la Vida, creado por el gobierno del Distrito

Federal, propició la conformación de la Red por los Derechos de la Infancia en México (Redim) y su gestación dentro el programa Matlapa, implementado por organizaciones especializadas en el tema de la calle. La confrontación con las instituciones gubernamentales obligó a las organizaciones a unirse y actuar de manera conjunta. Así, el conflicto las llevó a la madurez y propició la emergencia de redes de organizaciones con interés, conocimiento y capacidad para participar en el diseño y la implementación de políticas públicas dirigidas a la población que conocen mejor que nadie.

Esto corrobora las aseveraciones de Renate Mayntz, quien afirma que “el control jerárquico y la autorregulación de la sociedad no son mutuamente excluyentes. Son diferentes principios ordenadores que están con frecuencia combinados y su combinación puede ser más efectiva que cualquiera de las formas puras de gobernanza” (Mayntz, 2005: 89). Si bien inicialmente la actuación de la sociedad civil tuvo lugar “en un cuadro institucional abierto por el Estado y reconocido por él” (Mayntz, 2005: 89), pronto se distanció y gestionó su actuación autónoma en el rol de oponente. En esta etapa, la relación entre las instituciones gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil fue de confrontación abierta y explícita. El escrutinio mutuo las obligó a estudiar críticamente el fenómeno, a plantear y evaluar cuidadosamente sus discursos, instrumentos, agendas y políticas. Paradójicamente, al oponerse, y desacreditarse mutuamente, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones gubernamentales se validaron como actores de la red e iniciaron el proceso de gobernanza moderna, lo que implica entre otras cosas “la búsqueda de equilibrio entre poder público y sociedad civil” (Mayntz, 2005: 95).

### *Los derechos humanos y la incubación de la gobernanza moderna*

El hecho de que México fuera uno de los 51 miembros fundadores de la Organización de las Naciones Unidas y firmara la Declaración Universal de los Derechos Humanos fue sumamente benéfico para las personas en situación de calle, porque al menos oficialmente fueron

consideradas como sujetos de derecho, independientemente de sus circunstancias. La firma de diversos convenios en los que son mencionadas de manera específica abrió la puerta al escrutinio de las organizaciones internacionales que presionaron, por un lado, al gobierno local para cumplir con sus responsabilidades y respaldaron, por el otro, el conocimiento experto de la sociedad civil. La existencia de instituciones gubernamentales que fungen como interlocutoras entre las organizaciones internacionales de derechos humanos, el gobierno de la Ciudad de México y las organizaciones de la sociedad civil es otro de los resultados positivos.

El informe especial de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, el diagnóstico y programa de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal y la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación, del Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación de la Ciudad de México, fueron una incubadora de la gobernanza moderna porque demostraron que la colaboración entre las instituciones gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil es posible, necesaria y fructífera. Y sobre todo porque colocaron el tema en la agenda política del gobierno local. Las “poblaciones callejeras” fueron incluidas dentro de los diez grupos prioritarios del Programa General de Desarrollo 2013-2018 del Gobierno de la Ciudad de México (2016: 13). Asumiendo este compromiso, en julio de 2014 el jefe de Gobierno conformó un grupo de planeación interinstitucional para diseñar el plan estratégico por medio del cual el Gobierno de la Ciudad de México atendería las problemáticas de las personas en situación de calle. Los integrantes del grupo fueron prácticamente las mismas instituciones, organizaciones y personas convocadas por el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal para la elaboración del diagnóstico y del programa de acción, y Ednica estuvo entre ellas. El resultado fue el Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Riesgo de Vivir en Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras en la Ciudad de México (Gobierno de la Ciudad de México, 2016).

Se trata de un documento encomiable, fruto de dos años de trabajo arduo y colaborativo entre diversas instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y especialistas de la academia. El proceso por el que se llevó a cabo incluyó el análisis de diversos modelos de intervención realizados por organizaciones nacionales e internacionales, recuperando las experiencias favorables y el diseño de estrategias particulares tomando como base las circunstancias locales. Renate Mayntz aborda la relación positiva entre la emergencia y el funcionamiento de las estructuras regulatorias transnacionales y la gobernanza moderna: “Las organizaciones, los regímenes y las organizaciones transnacionales juntos, con sus límites a menudo variables y ámbitos transversales, sus dependencias mutuas y unilaterales, forman una estructura de gran complejidad que lleva a la noción de gobernanza como red para describir una gran variedad de fenómenos y procesos” (Mayntz, 2005: 94).

Bajo la inercia optimista de los resultados obtenidos en el Protocolo y en la comodidad del clima favorable de colaboración, complementariedad y respeto mutuo, la misma red de actores fue convocada para fungir como comité asesor en la redacción de la entrada K del artículo 11, “Ciudad incluyente”, de la nueva Constitución Política de la Ciudad de México, dirigido a garantizar los derechos humanos de las poblaciones callejeras. ¿Cómo explicar que un comité tan experto propusiera una contradicción lógica como enunciado constitucional? Nuestra respuesta es que este oxímoron fue el arca construida en tiempos de calma para sobrevivir a futuras tempestades.

### *Después de la calma, la tormenta actual*

La *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* del 5 de marzo de 2020 contiene la derogación del Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Riesgo de Vivir en Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras en la Ciudad de México y también su versión “actualizada”: el Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas que Viven en Situación de Calle en la Ciudad de México (Gobierno de

la Ciudad de México, 2020). Los autores de este capítulo estuvimos entre quienes recibieron la versión preliminar del documento, junto con la solicitud de emitir una opinión. Externamos que la denominada actualización consistía, más bien, en una amputación. Las 53 páginas del primer documento se redujeron a 27 en el segundo y con esto también se mermó la profundidad de los planteamientos, el número de entidades responsables y el de acciones estratégicas. La pérdida más lamentable fue la eliminación de la prevención como parte de la intervención y, como resultado, la exclusión de la población en riesgo de calle. Este cambio de perspectiva es un retorno al modelo reactivo, que actúa una vez que el daño está hecho. Las cuatro fases de la intervención descritas en el documento: acercamiento, atención, activación y acompañamiento, son versiones reducidas de las acciones contenidas en el protocolo anterior y contienen cambios cosméticos.

Como reconoce Renate Mayntz, aun en la presencia de la gobernanza “el Estado mantiene el derecho a la ratificación legal, a imponer decisiones autoritarias, a intervenir a través de un acto legislativo o ejecutivo” (Mayntz, 2005: 89). La gobernanza también puede recular. En sintonía con el clima de suspicacia, desacreditación y distanciamiento que el gobierno de Andrés Manuel López Obrador ha generado respecto a las organizaciones de la sociedad civil,<sup>4</sup> en el nuevo protocolo éstas ocupan un lugar marginal: “(...) podrán participar la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCDMX), las organizaciones de la sociedad civil (OSC), actores comunitarios, e instituciones académicas sin fines de lucro que deseen colaborar en el trabajo de intervención” (Gobierno de la Ciudad de México, 2020: 11). Esto también se cuestionó en los comentarios emitidos sobre el documento preliminar, sin que hubiera respuesta. Sin embargo, la justificación gubernamental a los cambios se encuentra en la primera página del protocolo, en la que los cortes y cambios de nombre

<sup>4</sup> Disponible en <<https://politica.expansion.mx/sociedad/2019/02/19/activistas-responden-a-amlo-la-sociedad-civil-que-ahora-desconoce-lo-ha-apoyado>>.

son referidos como una “reingeniería sustantiva y orgánica de la administración pública de la Ciudad de México” (Gobierno de la Ciudad de México, 2020: 4).

### **CONCLUSIÓN. UN OXÍMORON JURÍDICO QUE ES UN INSTRUMENTO DE GOBERNANZA MODERNA**

Si bien, en lo formal, emitir normas sobre los derechos humanos de las personas en situación de calle es un oxímoron jurídico, en el contexto de la Ciudad de México es un instrumento que favorece el desarrollo de una gobernanza moderna aún en ciernes cuya trayectoria se ha caracterizado por una marcada discontinuidad entre las administraciones. Es la impronta de las organizaciones de la sociedad civil en la ley que se consiguió en un momento propicio de cooperación armónica, anticipando estados futuros de confrontación, como el actual. Su objetivo es asegurar su participación en la formulación e implementación de políticas públicas relativas a esta población, independientemente de las preferencias del gobierno en turno, con base en el lenguaje de derechos. Debido a que aun en la gobernanza moderna “el Estado conserva el derecho de ratificación legal, así como el derecho de intervención mediante acciones legislativas” (Mayntz, 2001: 5), el objetivo de la sociedad civil al lograr incluir los derechos de las personas en situación de calle en la Constitución Política de la Ciudad de México —más que garantizar los derechos de las personas en situación de calle— fue garantizar el derecho de las organizaciones a la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos de las personas en situación de calle. Así, la entrada K del artículo 11 es, sí, un oxímoron jurídico y el instrumento de una gobernanza moderna en ciernes.

## BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Constituyente de la Ciudad de México (2017). Constitución Política de la Ciudad de México. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 5 de febrero.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) (2011). Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 24 de febrero.
- Cadena Roa, Jorge (coord.) (2015). *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
- Cámara de Diputados (2000). Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. México: Cámara de Diputados.
- Cámara de Diputados (2012). "Reforma al artículo 118 del Código Penal Federal, a cargo del diputado Carlos Octavio Castellanos Mijares, del grupo parlamentario del PVEM". México: Cámara de Diputados.
- Chávez, Carlos, y Víctor Arroyo (2009). "La alianza para erradicar la indigencia en Ottawa. Un estudio de caso". Ponencia presentada en el IX Congreso Anual de Investigación sobre Tercer Sector en México y VII Conferencia Regional ISTR América Latina y El Caribe. Ciudad de México, julio de 2009.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) (2014). Informe Especial. Situación de los Derechos Humanos de las Poblaciones Callejeras en el Distrito Federal 2012-2013. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y El Caracol (2019). "Diagnóstico sobre las condiciones de vida, el ejercicio de los derechos humanos y las políticas públicas disponibles para mujeres que constituyen la población callejera". México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Comisión de Niños de la Calle (CNC) (1999). *La ciudad, sus niños y la calle*. México: Instituto para el Desarrollo Social.
- Coser, Lewis Alfred (1956). *Las funciones del conflicto social*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Echeverría, Carmen (2007). "La experiencia Matlapa: su conformación, sus reglas, sus objetivos, el proceso y su teoría". En *Matlapa. Redes de atención para la infancia en situación de calle*, en Carmen Echeverría y Simón Tavera. México: Instituto Nacional de Desarrollo Social.
- Espinosa Spinola, María (2009). "El Proyecto Matlapa (Lugar de Redes) como modelo de atención a la niñez en situación de calle en la Ciudad de México". En *El trabajo social ante los desafíos de un mundo en cambio*, editado por Yolanda de la Fuente Robles y Octavio Vázquez Aguado, 919-941. Granada: Universidad de Granada.

- Freire, Paulo (1972). *Pedagogía del oprimido*. Buenos Aires: Tierra Nueva/Siglo XXI Editores.
- Freund, Julien (1995). *La sociología del conflicto*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- García Durán, Alejandro (1979). *La porción olvidada de la niñez mexicana. Los 400 hijos del padrecito Chinchachoma*. México: Diana.
- García Durán, Alejandro (1993). *La epopeya del yo. De la marginación a la persona*. México: Trillas.
- Gobierno del Distrito Federal (GDF) (2001). "Decreto por el que se crea el Instituto de Asistencia e Integración Social del Distrito Federal". *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 18 de enero de 2001.
- Gobierno de la Ciudad de México (GCDMX) (2016). Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Riesgo de Vivir en Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras en la Ciudad de México. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 16 de junio.
- Gobierno de la Ciudad de México (GCDMX) (2020). Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas que Viven en Situación de Calle. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 5 de marzo de 2020.
- Gonzalbo Aizpuru, Pilar (1982). "La casa de los niños expósitos de la Ciudad de México. Una fundación del siglo XVIII". *Historia Mexicana* 31 (3): 409-430.
- Inostroza Inostroza, Ana María, y María Ruiz de Chávez Medina (2013). *Vivir en otra piel. Trabajo con niños callejeros en el hogar Don Bosco*. México: Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia.
- Instituto de Asistencia e Integración Social (Iasis) (2009, 2010, 2011, 2012). Censo de Personas en Situación de Calle. "Tú también cuentas". México: Instituto de Asistencia e Integración Social.
- Instituto de Asistencia e Integración Social (Iasis) (2018). Diagnóstico Situacional de las Poblaciones Callejeras 2017-2018. México: Instituto de Asistencia e Integración Social.
- Kothari, Miloon (2005). Special Rapporteur on Adequate Housing Component of the Right to an Adequate Standard of Living. Nueva York: United Nations. Commission of Human Rights (E/CN.4/2005/48 March).
- Martínez Hernández, Gabriel Alejandro (2014). "Gobernanza participativa y reforma del Estado". En *Estudios sobre Estado de derecho, democracia y gobernanza global*, coordinado por Alfonso Myers Gallardo, Gabriel Alejandro Martínez Hernández y Diego Armando Carvajal Briñez. Salamanca, España: Ratio Legis.
- Mayntz, Renate (2001). "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna". *Revista del CLAD. Reforma y Democracia* (21).
- Mayntz, Renate (2005). "Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Agustí i Cerrillo Martínez, 83-98. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Nielsen, Laura Beth (2004). "The work of rights and the work rights do: A critical empirical approach". En *The Blackwell Companion to Law and Society*. Londres: Blackwell.
- Pérez García, Juan Martín (2007). *Los derechos humanos en el trabajo educativo con las poblaciones excluidas*. Bruselas: Dynamo International.
- Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF) (2016). "Derechos de las poblaciones callejeras". En Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (5. Grupos de población). México: Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México.
- Real Academia Española (RAE) (1992). *Diccionario de la lengua española*. Madrid: Real Academia Española.
- Ruiz, Alí (2017a). "Criminalización de la vida en calle en la Ciudad de México". En *Renovación urbana, modos de habitar y desigualdad en la Ciudad de México*, coordinado por Angela Giglia. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Ruiz, Alí (2017b). "Y los niños invisibles, ¿por qué son invisibles?" En *Los invisibles: niñas, niños y adolescentes en situación de calle en la Ciudad de México*, coordinado por Jesús Armando López Velarde Campa, 87-113. México: Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Ruiz, Alí, y Daniel Espinosa (2018). "La educación de calle como estrategia de inclusión y combate a la desigualdad social". En *De la realidad compleja a la construcción del conocimiento educativo*, coordinado por Agustina Ortiz Soriano, Alicia Isabel Cruz Cedillo, Víctor Manuel Bello Montalvo y Norma Hortensia Hernández García, 331-361. México: Universidad de la Ciénega.
- Sánchez Calleja, María Eugenia (2018). "Niño delincuente y anormal". En *Nota roja. Lo anormal y lo criminal en la historia de México*, coordinado por Rebeca Monroy Nasr, Gabriela Pulido Llano y José Mariano Leyva, 167-186. México: Secretaría de Cultura-Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Secretaría de Desarrollo Social-Instituto de Asistencia e Integración Social (Sedesol-Iasis) (2018). Diagnóstico Situacional de las Poblaciones Callejeras 2017-2018. México: Secretaría de Desarrollo Social-Instituto de Asistencia e Integración Social.
- Stammers, Neil (2009). *Human Rights and Social Movements*. Londres: Pluto.



# Gobernanza de los sistemas de ciencia, tecnología e innovación

*José Luis Solleiro*

## INTRODUCCIÓN

En la actualidad se reconoce ampliamente la importancia de la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI) para el desarrollo. La investigación científica genera conocimiento para explicar fenómenos naturales y sociales, algo que es fundamental para el avance de la humanidad, para formar recursos humanos calificados en diversas disciplinas y para la formación de conciencia crítica en la sociedad. Por su parte, la investigación tecnológica ofrece soluciones a distintos problemas y, por su carácter utilitario, tiene impactos económicos y sociales. La innovación se refiere a cambios basados en conocimientos de naturaleza diversa cuya combinación creativa genera valor.

Adicionalmente, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible se acepta explícitamente:

los avances tecnológicos también son esenciales para encontrar soluciones permanentes a los desafíos económicos y ambientales, al igual que la oferta de nuevos empleos y la promoción de la eficiencia energética. Otras formas importantes para facilitar el desarrollo sostenible son la promoción de industrias sostenibles y la inversión en investigación e innovación científicas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, s. f.).

En virtud de su íntima relación con el desarrollo, se ha despertado un interés creciente por la definición de políticas públicas de ciencia, tecnología e innovación para optimizar los impactos económicos, sociales y ambientales de las inversiones públicas y privadas en esta materia. Más aún, desde hace algunas décadas la estrategia de asignar recursos humanos y financieros para el desarrollo de grandes proyectos de investigación ha obligado a los gobiernos a justificar esas inversiones ante la sociedad. El argumento recurrente ha sido que los avances en esta materia se traducen en elementos clave para la resolución de problemas sociales particulares, la creación de riqueza y la formación de capital humano, así como para encontrar nuevas vías para el desarrollo sostenible (Palacio, 2009).

La conexión creciente de las políticas de ciencia, tecnología e innovación con las decisiones de diversos actores sociales (empresarios, organizaciones no gubernamentales, centros académicos, organismos gremiales, etc.) ha comenzado a impulsar nuevos esquemas de *gobernanza*, un concepto que adquiere cada vez más trascendencia en los debates teóricos y en la práctica política, como un nuevo modo de gestionar las políticas públicas, reconociendo que los procesos para tomar decisiones se vuelven cada vez más permeables a la influencia de actores sociales diversos, tanto en el plano nacional como en el internacional. En este nuevo contexto, el Estado no puede pretender solucionar los problemas de la sociedad contemporánea actuando de manera aislada.

En el presente capítulo se analiza la gobernanza en los sistemas de ciencia, tecnología e innovación a partir de la experiencia reciente del autor en la evaluación de las políticas en esta materia en dos países latinoamericanos, siguiendo la metodología propuesta por la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en inglés), con la finalidad de identificar algunos de los problemas que surgen en la construcción de esquemas participativos para tomar decisiones y ejecutar los programas derivados de

las políticas de ciencia, tecnología e innovación.<sup>1</sup> Concretamente, se presenta la experiencia de Panamá y República Dominicana, dos países que no han podido tener avances más importantes en gran medida porque su política en la materia se centraliza en una agencia gubernamental. Ante esta situación, ambos países se han planteado construir otro tipo de gobernanza. México, por su parte, había dado pasos importantes para tener un modelo de gobernanza participativa, pero en la actual administración está regresando a la centralización, dejando la definición de la agenda científica sólo en manos del Estado.

Con base en esto, se intenta extraer algunas lecciones para la construcción de la estructura de gobernanza en ciencia, tecnología e innovación en México, donde la actual administración ha cerrado diversos canales de consulta, comunicación y coordinación con actores relevantes para el diseño y la ejecución de las políticas en esta compleja materia.

### **EL CONCEPTO DE GOBERNANZA Y SU APLICACIÓN EN CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN**

La gobernanza surge como una nueva forma de gobierno, distinta al modelo de control jerárquico y de mercado, caracterizada por un mayor grado de cooperación entre los gobiernos, las administraciones públicas y los actores no gubernamentales en la definición, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Lo que cambia es el proceso de elaboración de las políticas públicas, buscando fundamentarlo en la colaboración, el consenso y la participación de distintos actores para mejorar los resultados y la eficacia de las políticas implementadas (Zurbriggen, 2011).

De acuerdo con Aguilar Villanueva:

<sup>1</sup> Los exámenes sobre la política de ciencia, tecnología e innovación son solicitados a la UNCTAD por los gobiernos interesados en contar con una evaluación externa. Durante 2019 y 2020, el autor fue convocado a integrarse al grupo evaluador de los dos países cuya gobernanza de ciencia, tecnología e innovación se discute en este documento.

lo distintivo del concepto de gobernanza, desde su origen, ha sido mostrar el hecho de que la dirección de la sociedad trasciende la acción gubernamental, puesto que los gobiernos, para reconstruir la posibilidad de que sus sociedades no entraran en decadencia y alcanzaran sus metas en el campo económico y social, tuvieron que integrar a su deliberación y acción a agentes económicos y sociales independientes cuyas acciones además no se apegan a lógicas políticas (Aguilar Villanueva, 2008: 84).

Como puede observarse, la tendencia actual es que la definición de las políticas públicas involucra a diversos actores económicos y sociales, e incluso la negociación de acuerdos entre los sectores público, privado y social, lo cual es fundamental para abordar problemas complejos.

Al referirse a la gobernanza de ciencia, tecnología e innovación, es importante considerar, como lo expresa Muñoz (2008), que más allá de la concepción de una política científica tradicional se deben buscar formas de gobierno estratégicas que resalten el valor de la acción pública a través de la relación entre sociedad, mercado y Estado para lograr contribuciones al desarrollo sostenible. Al incorporar la innovación en este espacio para la definición de políticas, la gobernanza se vuelve más compleja porque se trasciende el objetivo de generar conocimiento, propio de la investigación científica, para considerar todos los mecanismos que favorecen su aplicación, difusión, transferencia e intercambio, así como su eventual impacto en la solución de problemas y en la generación de riqueza. Esta consideración implica la inclusión de múltiples actores con lógicas y motivaciones diferentes, de procesos cooperativos de generación de conocimiento y de expansión de las posibilidades de la acción pública. Por esto, el espacio de la innovación es más complejo y heterogéneo, con reglas diferentes a las propias de la investigación científica y los procesos de producción de conocimiento socialmente distribuidos (Gibbons *et al.*, 1994).

Otro aspecto esencial para establecer una gobernanza adecuada es romper con la concepción lineal que pretende conectar ciencia, tecnología e innovación como eslabones de una cadena donde se genera un flujo de conocimiento de forma casi espontánea. En el caso de España

(por ejemplo, la Ley 14/2011, de ciencia, tecnología e innovación), se buscó superar esa concepción lineal para dar paso a un sistema de ciencia y tecnología basado en el conocimiento y a un sistema de innovación que no se circunscriba a éste, sino que incluya también un conjunto de procesos asociados a la educación, el mercado y la competitividad, entre otros (Díez Bueso, 2013). Esto lleva a concluir que el diseño de los instrumentos de política y la estructura de la gobernanza deben diferenciarse claramente de las tradicionales políticas científicas y tecnológicas introducidas en los países de América Latina en la segunda mitad del siglo pasado.<sup>2</sup>

### **METODOLOGÍA: LOS EXÁMENES DE POLÍTICAS DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN DE LA UNCTAD**

Los exámenes de las políticas de ciencia, tecnología e innovación de la UNCTAD tienen el objetivo de apoyar a los grupos interesados en esta materia para comprender las fortalezas y debilidades de sus sistemas de innovación e identificar prioridades estratégicas y opciones de política para su desarrollo. En la última versión del marco metodológico se ha puesto atención en el análisis de su potencial para construir mejores vías hacia un desarrollo más inclusivo y ambientalmente sostenible (United Nations Conference on Trade and Development, 2019a).

Los exámenes consideran el contexto específico de los países estudiados para contar con una base firme, con la finalidad de proponer alternativas de política, pues no se deben aplicar recetas genéricas o modelos únicos de desarrollo, si bien hay lecciones valiosas que pue-

<sup>2</sup> En España, a partir de la disociación entre los ámbitos de la ciencia y la tecnología con respecto a la innovación, la gobernanza del sistema se ha estructurado, en el título I de la Ley, a partir de los siguientes instrumentos: la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y la Estrategia de Innovación; el Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación; el Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación; el Comité Español de Ética de la Investigación; y el Sistema de Información sobre Ciencia, Tecnología e Innovación (Sebastián, Muñoz y López, 2011).

den extraerse de las evidencias y prácticas de otros países. Los pasos de un examen son los siguientes:

1. Formalización del proyecto, respondiendo a solicitud formal del gobierno, el cual debe designar a un organismo que actúe como contraparte oficial.
2. Definición de contenido y alcance del estudio; establecimiento de términos de referencia; integración del equipo de trabajo [en los casos de Panamá y República Dominicana se contó con dos especialistas de la UNCTAD y dos consultores externos], incluyendo un grupo de contacto del país en cuestión.
3. Definición de enfoque prioritario en áreas estratégicas de los países, así como en los objetivos del desarrollo sostenible.
4. Preparación de un diagnóstico inicial, basado en los indicadores de CTI del país, la identificación de brechas de capacidades, objetivos nacionales de desarrollo, lista de personas a las que se debe consultar como representantes de los principales sectores o por su carácter de líderes de opinión.
5. Trabajo de campo. Normalmente se organizan dos misiones de estudio en las que el grupo de trabajo pasa de dos a tres semanas en el país evaluado para coleccionar información y realizar entrevistas con *stakeholders* del sistema de CTI. Se trata de un método cualitativo de entrevistas a profundidad que siguen un guión, que incluye preguntas sobre: actores y responsabilidades; capacidades; vínculos entre actores del sistema; marco regulatorio; instrumentos de política existentes; desempeño e indicadores de CTI; y gobernanza del sistema (UNCTAD, 2019a: anexo 1).
6. Análisis de documentos oficiales (leyes, reglamentos, programas, normas y reportes) y estudios previos sobre CTI en relación con el país bajo estudio.
7. Colecta y análisis de información cuantitativa sobre indicadores de CTI, desempeño económico del país y sus sectores y proyecciones a futuro.

8. Realización de talleres para discusión sobre el diagnóstico y las propuestas de política pública.

Como puede observarse, la metodología sigue un enfoque analítico-deliberativo (Ely, Van Zwanenberg y Stirling, 2014), basado en métodos formales de investigación y una orientación participativa para motivar el compromiso de los *stakeholders* y su involucramiento en el desarrollo de propuestas. Este involucramiento ayuda a ampliar la visión sobre el desempeño del sistema de ciencia, tecnología e innovación, las brechas de capacidades y las opciones de política. La participación de actores locales contribuye a la formación de capacidades analíticas en los países estudiados.

Para los propósitos del presente capítulo, se analizan los casos de Panamá y República Dominicana, dos países de América Latina que solicitaron el examen de la UNCTAD en 2019. El autor participó en ambos estudios, los cuales muestran la importancia de la construcción de una estructura de gobernanza robusta y participativa, como se detalla en las siguientes secciones.

### **GOBERNANZA DEL SISTEMA CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN DE PANAMÁ: EVIDENCIA DE SU EXAMEN DE POLÍTICA**

El examen de la política de ciencia, tecnología e innovación (*STIP Review*) de Panamá fue preparado por la UNCTAD en 2019, en respuesta al requerimiento de la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Senacyt). Para hacer el análisis se utilizaron como fuentes de información diversos reportes económicos y sociales nacionales e internacionales, documentos institucionales y entrevistas a 65 profesionales relacionados con el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación en los sectores privado, académico y gubernamental. Las entrevistas se llevaron a cabo como parte de una visita de trabajo oficial a Panamá entre el 4 y el 15 de febrero de 2019 (en marzo de 2019 se complementó el trabajo con tres entrevistas adicionales por videoconferencia). Además, en el contexto del examen, se realizaron

varias reuniones grupales con emprendedores e investigadores beneficiarios de los programas de la Senacyt y un taller para la discusión de resultados con la participación de representantes de los tres sectores, así como la presentación del informe final al gabinete de ciencia (United Nations Conference on Trade and Development, 2019b).

Durante la última década, Panamá ha tenido un exitoso crecimiento económico, a tal grado que es reconocido como uno de los países que han crecido más rápidamente en el mundo, incluso durante la crisis financiera global. Durante 2010-2017, el producto interno bruto (PIB) per cápita creció en promedio 5.1% anual, mientras que el PIB creció en promedio 6.9% anual. Así, en el 2018, Panamá alcanzó el nivel de PIB per cápita requerido para ser considerado un país de ingreso alto, según la categorización del Banco Mundial. Las principales razones que explican este progreso económico son la estabilidad macroeconómica, las mejoras en la productividad laboral del sector servicios transables, la intermediación financiera, el comercio, la logística y los servicios de comunicaciones alrededor del canal y de las zonas económicas especiales (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2019).

A pesar de este buen desempeño económico, se observa un patrón de desarrollo altamente dependiente y con bases frágiles para transitar a un modelo endógeno. Panamá presenta una economía basada en el comercio, en la que sus actores sociales y económicos no reconocen el conocimiento como una fuente de competitividad y desarrollo. La ciencia, la tecnología y la innovación han estado limitadas a la acción de pocos actores y están más ligadas a la ciencia que a la innovación. El modelo de innovación del país se ha basado en la adquisición de tecnologías del exterior, lo que ha obstaculizado la articulación interinstitucional para lograr el refuerzo de un ecosistema necesario para la transformación productiva del país hacia una economía basada más en el conocimiento y las capacidades locales.

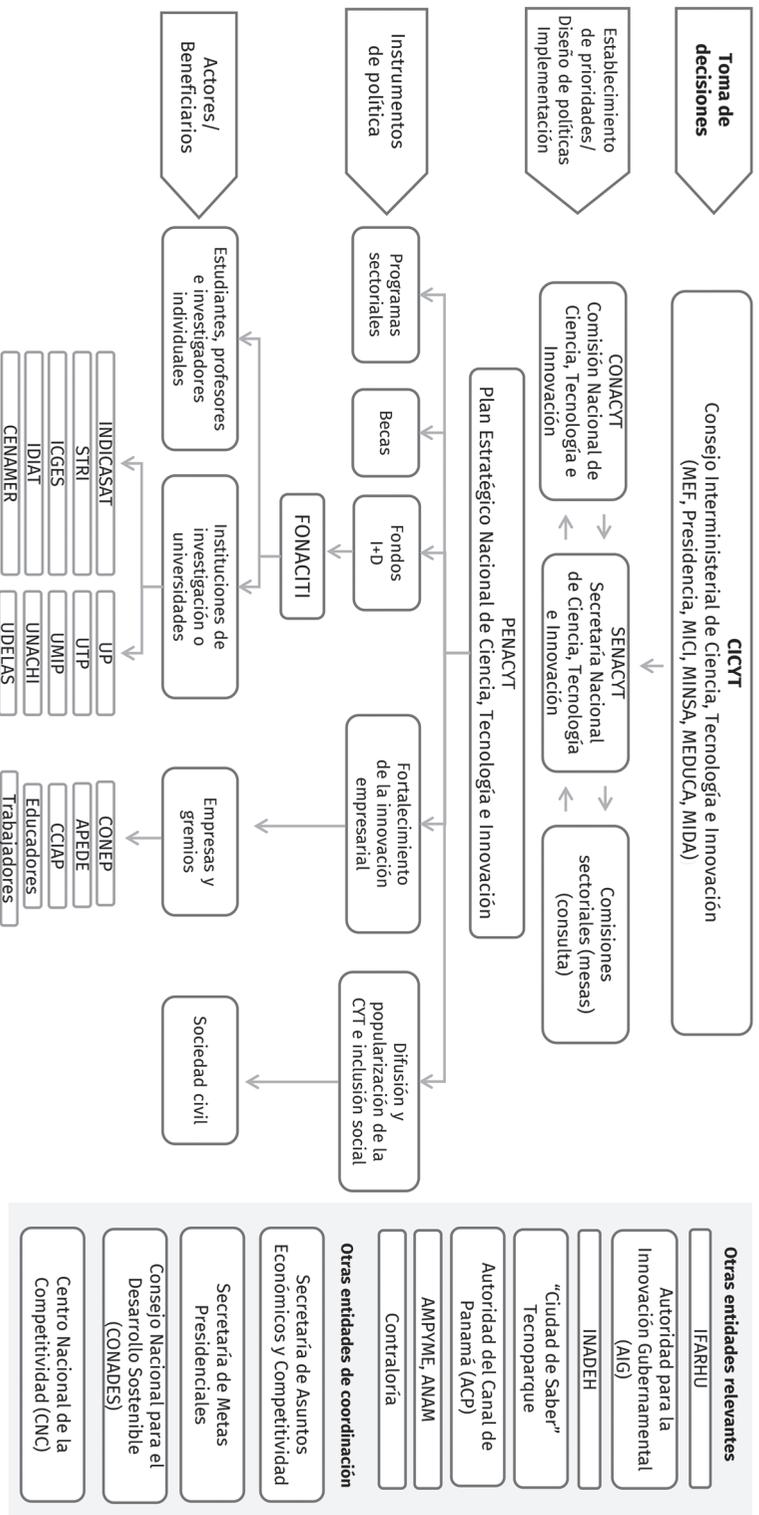
Durante los últimos veinte años, Panamá ha desarrollado el marco institucional de su sistema de ciencia, tecnología e innovación. La Ley 13, del 15 de abril de 1997, modificada por la Ley 50, del 21 de

diciembre de 2005, sentó las bases de la política de apoyo a la ciencia, tecnología e innovación en el país al establecer el carácter de organismo autónomo de la Senacyt y asignarle funciones específicas. Antes, la Ley 13 dio origen a la Senacyt y otros tres instrumentos básicos para la gobernanza del sistema: el Consejo Interministerial de Ciencia y Tecnología (Cicyt), cuyo objetivo es establecer una coordinación operativa eficiente entre la Senacyt y los órganos de la administración del Estado; la Comisión Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Conacyt), como organismo consultivo intersectorial, con el objetivo de obtener amplia participación y colaboración de los diversos sectores de la sociedad en la labor de la Senacyt, así como de asesorar en la elaboración de los planes estratégicos en materia de ciencia, tecnología e innovación; y el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (Fonaciti), como un mecanismo para subvencionar el financiamiento de la investigación, el desarrollo científico-tecnológico y la innovación (United Nations Conference on Trade and Development, 2019b).

Bajo la conducción de la Senacyt, durante los últimos veinte años se ha conformado un sistema cuyos actores principales se incluyen en la figura 1. Se trata de una estructura compleja, bien definida, que aborda los diferentes niveles de actuación y sienta las bases para la definición de los planes estratégicos y su ejecución. Sin embargo, el sistema aún adolece de mecanismos efectivos de coordinación, pues se identifica una importante concentración del sistema en el sector público, así como la falta de enlaces y colaboraciones fuertes entre los actores, fundamentalmente porque se le ha dado bajo nivel en las prioridades del Estado, lo cual ha redundado no sólo en una baja inversión, sino también en una gobernanza débil, como se argumenta más adelante.

De acuerdo con el concepto de gobernanza presentado en líneas previas, se pudo observar durante el estudio que la del sistema panameño de ciencia, tecnología e innovación es aún débil, pues, a pesar de que la estructura presentada en la figura 1 contempla diversos órganos colegiados para asegurar la concertación y colaboración entre

Figura 1  
Panamá. Actores del sistema de ciencia, tecnología e innovación



Fuente: United Nations Conference on Trade and Development, 2019b.

las diferentes áreas especializadas del gobierno, en la práctica se ha dejado la responsabilidad de la ejecución de los programas y proyectos exclusivamente a la Senacyt. Es decir, los diferentes ministerios (excepto el de Salud) y secretarías no tienen una estrategia ni un presupuesto destinado para investigación. Al mismo tiempo, se percibe la ausencia de una dimensión de ciencia, tecnología e innovación en las políticas industriales, agroalimentarias, ambientales, energéticas, educativas y de desarrollo social. De tal manera, en lugar de que se genere una sinergia entre las dependencias gubernamentales y los recursos para ciencia, tecnología e innovación a su cargo, se confía en que todo ha de surgir de los programas y las convocatorias de la Senacyt.

Por su parte, las empresas manifiestan su aceptación de la dependencia tecnológica. Por esta razón, aunque se resalta la importancia de que Panamá transite de una economía de traslado de mercancías a otro tipo de economía, basada en el conocimiento y la generación de alto valor agregado, las evidencias son claras en cuanto a la baja inversión empresarial en investigación y desarrollo (I + D), formación de talento y proyectos innovadores. Tampoco hay colaboración de las empresas con las universidades u otros generadores de conocimiento.

En tanto, los oferentes de conocimiento, principalmente las universidades, tienen poca participación en la investigación y los centros existentes en general se han orientado más a cumplir con estándares del Sistema Nacional de Investigación que a la solución de los problemas concretos del país.

La definición de las políticas y los planes, promovida por la Senacyt a partir de mesas de diálogo con representantes de otros sectores, ha sido exitosa en cuanto a abrir espacios de interlocución, pero no se ha logrado que estos sectores asuman los objetivos ni que aumenten su compromiso para la ejecución de programas y proyectos. El escaso presupuesto manejado por la Senacyt (muy lejano de la meta establecida en el Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación) la limita para ofrecer incentivos económicos que movilicen a otros actores del sistema de ciencia, tecnología e innovación.

Por lo anterior, este sistema depende en gran medida de la Senacyt y de los programas que opera, fundamentalmente concentrados en becas y apoyos a la investigación académica, lo cual lleva a la centralización en los procesos de toma de decisiones y al alejamiento de los sectores estratégicos. En pocas palabras, la Senacyt es responsabilizada de procesos que deberían ser colectivos.

La Secretaría podría actuar como un integrador del sistema, pero esta función trasciende su mandato y su fuerza política, pues no tiene jerarquía sobre otros organismos del Estado ni un presupuesto que le permita inducir las decisiones de otras áreas del gobierno o del sector privado hacia ciencia, tecnología e innovación. Por esto, en el estudio se concluyó que se necesita de un liderazgo más fuerte que provenga del máximo nivel del Poder Ejecutivo, el cual debería promover el funcionamiento efectivo del Consejo Interministerial de Ciencia y Tecnología y de mecanismos de coordinación intersectorial que lleven a una gobernanza funcional y eficaz. Este liderazgo sería clave para generar una gobernanza participativa en la que se diera cabida a ciencia, tecnología e innovación en los programas de los diversos organismos del sistema.

Otro elemento que podría fortalecer la alineación del sistema es establecer objetivos nacionales alrededor de grandes ejes temáticos de interés nacional, como el fortalecimiento de la educación en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas; el desarrollo de cadenas logísticas de valor (transporte, puertos, documentación, seguridad, etc.), el conocimiento y uso sustentable de la biodiversidad, polos de desarrollo regional (agroindustria, turismo y manejo sustentable de recursos hídricos), matriz energética sustentable, etc. Estos grandes objetivos tendrían que atraer inversiones públicas y privadas en investigación, transferencia de tecnología e innovación sustancialmente mayores a las actuales, lo que generaría un marco de incentivos atractivos para que la participación sea real.

## **GOBERNANZA DEL SISTEMA CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN DE REPÚBLICA DOMINICANA: EVIDENCIA DE SU EXAMEN DE POLÍTICA<sup>3</sup>**

El examen de la política de ciencia, tecnología e innovación de República Dominicana, siguiendo la metodología de la UNCTAD, se basó en diversos informes y fuentes secundarias, bases de datos nacionales e internacionales y entrevistas a aproximadamente ochenta profesionales (representantes de universidades, empresas, asociaciones empresariales y organismos gubernamentales relevantes), conducidas entre el 25 de noviembre y el 6 de diciembre de 2019, en Santo Domingo y Santiago de los Caballeros. Un primer borrador del documento fue revisado en cinco talleres, durante mayo de 2020, organizados por el viceministerio de Ciencia y Tecnología del Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología.

República Dominicana es uno de los países con mayor crecimiento económico en América Latina, tan sólo por detrás de Panamá. Entre 1991 y 2018 su producto interno bruto (PIB) creció a una tasa media de 5.5% anual, principalmente por las inversiones extranjeras en sectores como el turismo, el inmobiliario, la fabricación de dispositivos médicos y la minería. En ese lapso, ha pasado de un nivel de renta bajo, comparable al de los países de Centroamérica, a un nivel de renta medio. Sus exportaciones han evolucionado: de las basadas en productos agrícolas a las de manufacturas de alto contenido de mano de obra en condiciones fiscales privilegiadas en las llamadas zonas francas. La fabricación de estos productos tiene poca articulación con proveedores locales de otros sectores.

En contraste con su dinamismo económico, la creación de capacidades en ciencia, tecnología e innovación es débil, pues el desempeño del país es menor que el de algunas naciones centroamericanas. La última estimación sobre el gasto en actividades de investigación y desa-

<sup>3</sup> El examen fue realizado entre noviembre de 2019 y mayo de 2020. La publicación del documento por la UNCTAD está en proceso.

rrrollo data del año 2004, cuando representaba 0.25% del PIB (United Nations Conference on Trade and Development, 2012).

En cuanto a la innovación empresarial, la inversión en investigación y desarrollo es muy baja (Gómez Valenzuela, 2016), al igual que sus resultados. Los datos de solicitudes de patentes por los residentes daban una media anual de 14 entre 2008 y 2016, una cifra inferior a la de países con menos población, como El Salvador (35), Costa Rica (28) y Jamaica (19).<sup>4</sup> En concordancia con el modelo de desarrollo económico, se presenta una marcada dependencia tecnológica, reflejada en indicadores como la balanza tecnológica de pagos, que alcanzó un déficit de 157 millones de dólares en 2018, el doble que lo registrado en 2014 y el triple que en 2010 (United Nations Conference on Trade and Development, 2020).

En materia de política de ciencia, tecnología e innovación, mediante el Decreto 190-07, del 3 de abril de 2007:

se crea el Sistema Nacional de Innovación y Desarrollo Tecnológico (SNIDT), con el objetivo de articular de manera funcional la red de instituciones (académicas, públicas, privadas e internacionales), y las políticas públicas para fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico aplicado, a fin de elevar las capacidades competitivas de los sectores estratégicos y clusters potenciales de la República Dominicana, impulsando la integración de sus cadenas de valor, desde la innovación hasta la producción y comercialización (artículo 1).

En su artículo 2, el decreto estableció el Consejo para la Innovación y Desarrollo Tecnológico (CIDT) con una misión desplegada en trece funciones importantes, que van desde la creación del marco legal general necesario para el funcionamiento del sistema, la definición y formulación del marco jurídico de sus pilares (Instituto de Innova-

<sup>4</sup> Véase <[http://app.ricyt.org/ui/v3/report.html?start\\_year=2009&end\\_year=2018](http://app.ricyt.org/ui/v3/report.html?start_year=2009&end_year=2018)> (consulta: 28 de febrero de 2020).

ción y Desarrollo Tecnológico, red de incubadoras y parques tecnológicos) hasta la creación del Fondo de Financiamiento a la Innovación y Desarrollo Tecnológico (FFIDT) y el fortalecimiento del Fondo Nacional de Innovación y Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondocyt), incluida la definición de sus programas de apoyo a emprendedores. Se planteó que el CIDT estuviera integrado por:

- La Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (actualmente el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología: Mescyt), quien lo presidiría.
- El Centro de Exportación e Inversiones (CEI-RD), quien sería el secretario ejecutivo del Consejo (artículo 3).

Miembros del sector público:

- El Consejo Nacional de Competitividad (CNC).
- El Parque Cibernético de Santo Domingo.
- El Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (Indotel).
- El Instituto de Innovación para Biotecnología e Industria (IIBI).
- La Oficina Nacional de la Propiedad Industrial (Onapi).
- El Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (Infotep).
- El Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF).

Miembros del sector privado:

- El Consejo Nacional de la Empresa Privada (Conep).
- La Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD).
- Asociación Dominicana de Zonas Francas (Adozona).
- La Dirección del Programa de Promoción y Apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Promipyme).

Miembros del sector académico:

- La Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD).
- La Asociación Dominicana de Rectores de Universidades (ADRU).

En la práctica, la operación del CIDT ha sido de bajo perfil, con poco impacto en cuanto a la coordinación interinstitucional y el apoyo al funcionamiento del sistema, lo cual ha quedado a cargo del Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología.

Este ministerio ha tenido una gran influencia en la conformación del sistema de educación superior, con logros importantes, principalmente en cuanto a la creación de infraestructura educativa y de investigación, así como en la formación de recursos humanos. En cuanto a la innovación y el desarrollo tecnológico, el Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación 2008-2018 estableció objetivos que resultaron excesivamente ambiciosos. De hecho, de acuerdo con las consultas realizadas para el examen de las políticas, las metas trazadas eran inalcanzables, pues su realización requería de un gran presupuesto, que no llegó a concretarse. Por esto, los avances en esta materia han sido principalmente en la investigación académica, pues ha habido un ligero aumento de las publicaciones, principalmente en el área de las ciencias médicas.

El instrumento principal para el fomento a la investigación científica y tecnológica, administrado por el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, es el Fondo Nacional de Innovación y Desarrollo Científico y Tecnológico, mediante el cual:

en el periodo 2008-2018, se financiaron 383 proyectos de investigación, en 21 instituciones de educación superior, 20 centros de investigación y una empresa, por un monto de RD\$2 875 millones (aproximadamente 49 millones de dólares). El 35% de estos proyectos finalizaron y han generado más de 100 publicaciones científicas en revistas indexadas con alto factor de impacto; tres patentes internacionales y unas 320 presentaciones en congresos científicos internacionales. Con el financiamiento de Fondocyt, se ha contribuido a mejorar la infraestructura tecnológica de los institutos de investigación y fortalecido las investigaciones en

la agropecuaria, las nanociencias, las ciencias básicas (física, química, biología y matemática) y las ingenierías (Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, 2019: 45).

Como puede apreciarse, el enfoque principal de los esfuerzos y las inversiones se ha dado en la construcción de capacidades de investigación científica; la innovación en el sector empresarial no ha sido una prioridad para el ministerio y no se ha considerado hasta ahora financiar actividades de investigación y desarrollo del sector privado.

En esta situación, muy pocas empresas realizan actividades de innovación y las que lo hacen concentran su esfuerzo en mejoras incrementales a procesos y productos, recurriendo mayormente a la adopción y adaptación de tecnologías que provienen de fuera (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2012). La vinculación de las empresas con las universidades y los centros de investigación es incipiente y los principales casos de éxito en esta área se han dado en colaboraciones de empresas y *clusters* con centros de investigación ligados al sector agroalimentario.

La asistencia de instituciones externas ha sido relevante. Usando fondos de cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se realizaron ocho proyectos de innovación entre institutos de educación superior y empresas, con una inversión de 1.3 millones de dólares estadounidenses. Gracias a esta iniciativa se desarrolló una normativa para el financiamiento de proyectos de innovación, pero aún no existe el instrumento específico. También han sido capacitados 38 funcionarios del sistema de educación superior y empresarios en el Instituto Avanzado de Ciencia y Tecnología de Corea (Kaist) y se han otorgado seis becas para maestrías y doctorados en la misma institución coreana (Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, 2019). Estas iniciativas son importantes, pero el número de casos es pequeño para la dimensión de la economía dominicana, además de que cuando se termina el apoyo externo no se les da continuidad.

Aun cuando el marco legal establece la estructura del sistema, se ha observado que hay poca cooperación entre las dependencias gubernamentales involucradas, entre éstas y las empresas y entre las empresas y otros actores del sistema de innovación. Es claro que la eficiencia en la aplicación de los instrumentos de política requiere modificar la gobernanza. Para efectos prácticos, el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología ha sido el único órgano de la administración pública que tiene programas y presupuesto para impulsar actividades científicas y tecnológicas con el funcionamiento del Fondo Nacional de Innovación y Desarrollo Científico y Tecnológico, que ha demostrado ser un incentivo eficaz, pero con muy pocos recursos. Las otras dependencias de la administración pública tienen documentos sobre diversos programas para fomentar el desarrollo tecnológico y la innovación, mas no disponen de presupuesto ni de mecanismos para incidir continua y efectivamente.

El diseño institucional del sistema de ciencia, tecnología e innovación es adecuado; sin embargo, una conclusión del examen realizado a esta política es que la materialización de la interacción entre sus miembros requiere que la Presidencia de la República ejerza su liderazgo en función de la prioridad que tiene hacer de la innovación un componente esencial de la transformación productiva y social del país. El propósito de la Estrategia Nacional de Innovación 2020-2030<sup>5</sup> responde a esta perspectiva, ya que busca:

contribuir a que la República Dominicana adopte una cultura colaborativa de innovación en todos los sectores, para transformar al país en una nación creadora de productos y servicios enfocados en resolver los grandes problemas sociales y del mercado, consolidando un ecosistema público, privado y académico que asegure la competitividad y la sostenibilidad del país (Listín Diario, 2020).

<sup>5</sup> Una iniciativa de la Presidencia de la República para impulsar una estrategia nacional de innovación 2020-2030 se está analizando, aunque es importante decir que hubo un cambio de gobierno, lo cual implica que esta iniciativa sea revisada por la nueva administración.

Una cultura colaborativa puede impulsarse a través del diseño de iniciativas conjuntas entre ministerios para ejecutar programas de ciencia, tecnología e innovación en áreas estratégicas o para ofrecer apoyos económicos de los fondos sectoriales.

El 28 de mayo de 2020 se expidió el Decreto 175-20, que deroga y sustituye al Decreto 190-07. Mediante el nuevo decreto: “Se crea la Comisión Presidencial de Fomento a la Innovación para la elaboración de la Estrategia Nacional de Innovación de República Dominicana 2020-2030” (artículo 1).

Se establece como propósito de esta Estrategia:

contribuir a que la República Dominicana adopte una cultura colaborativa de innovación en todos los sectores, para transformar al país en una nación creadora de productos y servicios enfocados en resolver problemas sociales y del mercado a nivel nacional, consolidando un ecosistema público, privado y académico que asegure la competitividad y la sostenibilidad del país (artículo 2).

La Comisión Presidencial de Fomento a la Innovación modifica la estructura básica para la gobernanza del sistema de innovación y se considera que estará integrada por el Ministerio de la Presidencia (quien lo presidirá); el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología; el Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes; el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo; el Ministerio de Educación; el Consejo Nacional de Competitividad; la Oficina Presidencial de Tecnologías de la Información y Comunicación; el Instituto Dominicano de Telecomunicaciones; el Parque Cibernético de Santo Domingo; cuatro representantes de las agrupaciones empresariales (que deberán ser validadas por el Consejo Nacional de la Empresa Privada); un representante de la Asociación Dominicana de Rectores Universitarios y un representante de la Asociación Dominicana de Universidades.

Mediante el decreto también se ordena la creación de dos entidades relevantes para la nueva política: el Centro Nacional de Inno-

vación, como dependencia del Ministerio de la Presidencia, con el objetivo de implementar la Estrategia Nacional de Innovación 2020-2030 (artículo 6), y el Fondo Nacional de Apoyo a la Innovación Empresarial (FAIE), como instrumento de financiamiento público-privado de proyectos de investigación, desarrollo e innovación, con el objetivo de impulsar la mejora de la productividad mediante nuevas o mejoradas iniciativas de innovación de productos y procesos de gestión empresarial (artículo 8). El financiamiento del Fondo Nacional de Apoyo a la Innovación Empresarial provendrá de los recursos asignados en el presupuesto general del Estado, los aportes del sector privado y la asistencia técnica y financiera internacional.

Sin duda, la emisión del Decreto 175-20 es un evento propulsor de cambios, sobre todo en el modelo de gobernanza, al hacerlo más participativo, aunque es importante mencionar que esto se dio al final de la administración anterior, por lo que la estrategia tendría que ser ratificada por el nuevo gobierno, en el cual ya se han dado cambios de funcionarios en las dependencias integrantes de la nueva comisión.

Es muy importante que la comisión logre construir consensos básicos para fortalecer la gobernanza, por lo que debe convocar a actores de los sectores académico, industrial y social a dialogar y negociar para alcanzar acuerdos básicos que generen un sentido mínimo de dirección. De acuerdo con Dutrénit y Natera (2017), la manera práctica de incorporar las voces de esos actores a la política pública de ciencia, tecnología e innovación han sido las formas sencillas de consulta, como los métodos de participación política basados en audiencias públicas o grupos focales y algunos instrumentos de larga escala, consulta y asesoría basados en encuestas, comités asesores ciudadanos o cumbres ciudadanas. Pero las resoluciones de estos diálogos deben ser consideradas por los órganos encargados de tomar las decisiones y traducirse en programas.

El Consejo Nacional de Competitividad es un foro donde se han realizado algunos de esos diálogos, particularmente en 2019, que fue designado el Año de la Innovación. Sin embargo, su convocatoria se concentró en unos cuantos actores y no logró estructurar una

propuesta de plan de innovación, lo cual demuestra que la gobernanza necesita algo más que el diálogo.

Por lo anterior, un instrumento clave para apuntalar la gobernanza son los incentivos financieros dirigidos a los sectores económicos, como complemento de lo que ya se hace para financiar proyectos científicos. En Brasil, por ejemplo, la formación de fondos sectoriales logró atraer a los diversos actores hacia actividades de ciencia, tecnología e innovación. En República Dominicana, el único instrumento de financiamiento que ha tenido constancia es el Fondo Nacional de Innovación y Desarrollo Científico y Tecnológico, a pesar de que otros fondos han sido creados en el marco de diversas leyes. El aumento de la inversión en ciencia, tecnología e innovación y su canalización hacia áreas estratégicas puede ser un elemento motivador de gran fuerza. El Fondo Nacional de Apoyo a la Innovación Empresarial podría llenar parcialmente este vacío, por lo que su formalización es fundamental y urgente.

### **CONCLUSIONES SOBRE LA GOBERNANZA EN CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN EN PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA**

Los dos casos analizados muestran que los modelos centralizados de gestión en ciencia, tecnología e innovación no son eficaces. Tanto la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación de Panamá como el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología de República Dominicana han asumido el papel de caudillos, sin que fuera planeado de esta forma, tomando la responsabilidad sobre la elaboración y ejecución de planes y programas en la materia. Esto ha generado vacíos de responsabilidad y participación por parte de otros elementos de los sistemas de ciencia, tecnología e innovación. Es evidente que diversos ministerios encargados de asuntos estratégicos, como desarrollo industrial, agricultura, energía, salud y medio ambiente, por mencionar los principales, dejan de elaborar programas específicos de investigación y “delegan” el tema a la entidad centralizadora.

Durante las entrevistas a funcionarios de los ministerios mencionados, en los dos países se observó que existe conciencia plena sobre la importancia de la ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo y el cumplimiento de sus propios objetivos, pero esta conciencia no se traduce en el otorgamiento de recursos ni en la asignación de prioridades en la materia.

Los recursos disponibles en las entidades centrales son escasos y se asignan a la construcción de capacidades e infraestructura básicas. Queda muy poco para impulsar la innovación en sectores estratégicos y no hay una estrategia sólida para que los presupuestos públicos aumenten.

Asimismo, las empresas y otras organizaciones privadas, con modelos productivos dependientes tecnológicamente, le asignan poca importancia al desarrollo tecnológico interno y prefieren recurrir a conocimientos provenientes del exterior. La inversión en investigación y desarrollo del sector privado en los dos países analizados es poco significativa y en su esquema no se ha considerado el diseño de incentivos, como apoyos directos o exenciones fiscales, para fomentar esta inversión. Así, los sectores productivos se mantienen distantes de la ciencia, tecnología e innovación y su participación en la construcción de la gobernanza es marginal.

La conclusión en ambos casos es que se necesita cambiar el enfoque de la política en ciencia, tecnología e innovación. En un contexto de alta complejidad en estas políticas, con numerosos grupos interesados y crecientes expectativas de la sociedad, la gobernanza en ciencia, tecnología e innovación transita en el mundo desde las formas jerárquicas y centralizadas de ejercer el poder hacia las modalidades más cooperativas que requieren del diálogo y la coordinación entre los agentes sociales, así como de concertación entre los sectores gubernamental, académico, privado y social. Éste es el sentido del cambio que se necesita en estos dos países. La justificación de la participación pública y la concertación entre diversos actores sociales en la elaboración, ejecución y evaluación de la política de ciencia, tecnología e innovación se refuerza cuando se requiere de un acercamien-

to especializado a temas como la protección y mejora del ambiente y la salud, la aportación a la seguridad alimentaria y la sustentabilidad, el combate a la delincuencia y el avance hacia la sociedad inclusiva, entre otros.

### **GOBERNANZA DEL SISTEMA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN EN MÉXICO: ¿CIRCULANDO EN SENTIDO CONTRARIO?**

En México, el inicio de la construcción de un sistema de ciencia, tecnología e innovación se remonta a la década de los años sesenta del siglo pasado, cuando se recomendó la creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) como órgano asesor del Ejecutivo en estas materias. El Conacyt nació en 1970 y desde 1976 asumió la responsabilidad de producir los planes y programas de ciencia, tecnología e innovación. En 1999 se creó un marco legal específico para el fortalecimiento y desarrollo de las actividades científicas y tecnológicas mediante la Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica (LFICYT).<sup>6</sup> Muy poco tiempo después, con una nueva administración, se expidió la Ley de Ciencia y Tecnología (LCT), que derogó a la anterior en junio de 2002. La Ley de Ciencia y Tecnología sentó las bases de una política de Estado que sustenta la integración del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (artículo 2), el cual está integrado por:

- I. La política de Estado en materia de ciencia, tecnología e innovación que defina el Consejo General;
- II. El Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación, así como los programas sectoriales y regionales, en lo correspondiente a ciencia, tecnología e innovación;

<sup>6</sup> Esta ley fue generada a partir del trabajo conjunto del Consejo Consultivo de Ciencias (CCC), la Academia Mexicana de Ciencias (AMC) y el Conacyt.

- III. Los principios orientadores e instrumentos legales, administrativos y económicos de apoyo a la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación que establecen la presente Ley y otros ordenamientos;
- IV. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que realicen actividades de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación o de apoyo a las mismas, así como las instituciones de los sectores social y privado y gobiernos de las entidades federativas, a través de los procedimientos de concertación, coordinación, participación y vinculación conforme a ésta y otras leyes aplicables, y
- V. La Red Nacional de Grupos y Centros de Investigación y las actividades de investigación científica de las universidades e instituciones de educación superior, conforme a sus disposiciones aplicables (Ley de Ciencia y Tecnología, 2002, artículo 3).

El Consejo General de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación es, de acuerdo con la Ley de Ciencia y Tecnología, el órgano facultado para establecer las políticas y el Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación. Su integración es interinstitucional, con representación del gobierno federal, a través de los titulares de las secretarías de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Energía, de Economía, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, de Comunicaciones y Transportes, de Educación Pública y de Salud. El director general del Conacyt tiene el carácter de secretario ejecutivo del Consejo General. También participan el coordinador general del Foro Consultivo Científico y Tecnológico; el presidente de la Academia Mexicana de Ciencias; un representante de la Conferencia Nacional de Ciencia y Tecnología; tres representantes del sector productivo que tengan cobertura y representatividad nacional, mismos que serán designados por el presidente de la República, a propuesta del secretario de Economía, y se renovarán cada tres años; un representante del Sistema de Centros Públicos de Investigación y el secre-

tario general ejecutivo de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).<sup>7</sup>

Como puede observarse, la Ley de Ciencia y Tecnología genera una plataforma de gobernanza con amplia participación en el máximo órgano para la toma de decisiones, lo cual es confirmado en el artículo 12, cuya fracción III afirma:

la toma de decisiones, desde la determinación de políticas generales y presupuestales en materia de ciencia, tecnología e innovación hasta las orientaciones de asignación de recursos a proyectos específicos, se llevará a cabo con la participación de las comunidades científica, académica, tecnológica y del sector productivo y de servicios (Ley de Ciencia y Tecnología, 2002).

La Ley de Ciencia y Tecnología también dio origen al sistema de fondos administrado por el Conacyt. El artículo 23 establecía:

Podrán constituirse dos tipos de fondos: Fondos Conacyt y Fondos de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico. Los Fondos Conacyt, cuyo soporte operativo estará a cargo del Conacyt, se crearán y operarán con arreglo a lo dispuesto por este ordenamiento y podrán tener las siguientes modalidades:

- I. Los institucionales que se establecerán y operarán conforme a los artículos 24 y 26 de esta Ley;

<sup>7</sup> Asimismo, el Consejo General contará con la participación a título personal de dos integrantes que se renovarán cada tres años y serán invitados por el presidente de la República, a propuesta del secretario ejecutivo. Estos integrantes tendrán derecho a voz y voto y podrán ser parte del sector científico y tecnológico. Para formular estas propuestas, el secretario ejecutivo llevará a cabo un procedimiento de auscultación, junto con el coordinador general del Foro Consultivo, de tal manera que cada una de estas personas cuente con la trayectoria y los méritos suficientes, además de ser representativos de los ámbitos científico o tecnológico.

- II. Los sectoriales que se establezcan y operen conforme a los artículos 25 y 26 de esta Ley;
- III. Los de cooperación internacional que se establezcan y operen conforme a los artículos 24 y 26 de esta Ley y a los términos de los convenios que se celebren en cada caso, y
- IV. Los mixtos que se convengan con los gobiernos de las entidades federativas a que se refiere los artículos 26 y 35 de esta Ley (Ley de Ciencia y Tecnología, 2002).

La formación de los fondos sectoriales permitió atraer el interés y algunos recursos de diversas dependencias de la administración pública federal, las cuales planteaban demandas específicas de investigación y desarrollo tecnológico de acuerdo con sus prioridades. La estructura de los fondos forzaba la interacción entre el Conacyt, las dependencias y las instituciones inscritas en el Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas para concebir, formular, ejecutar y supervisar proyectos financiados conjuntamente por el Conacyt y cada dependencia a través de un fideicomiso.

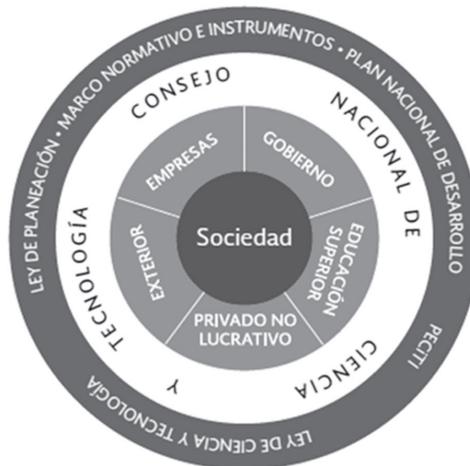
Por su parte, los fondos mixtos se constituyeron en las 32 entidades y en tres municipios. Su operación era similar a la de los sectoriales, con la diferencia de que los recursos concurrentes eran aportados por los gobiernos estatales o municipales. Las prioridades de investigación eran definidas por los estados en concordancia con el Conacyt y se emitían convocatorias abiertas mediante la publicación periódica de demandas específicas. Los recursos disponibles en cada fondo mixto eran diferentes, precisamente porque dependían de la disposición de cada gobierno estatal o municipal a aportar recursos para la investigación. Estos fondos fueron muy importantes para formar una cultura de gestión de proyectos en las entidades, además de que se convirtieron en un espacio de interlocución y negociación con el Conacyt.

Una observación de la evolución de las demandas específicas durante los últimos quince años permite concluir que se generó un proceso de aprendizaje en las dependencias federales, los estados y los

municipios. Hubo una sofisticación progresiva en los objetivos y términos de referencia, así como en el sistema de administración de los fondos, con reglas de operación y cuerpos colegiados para conducir las evaluaciones. Se había dado un proceso de aprendizaje por la interacción, y una evidencia de este aprendizaje es que de acuerdo con el Modelo Sintético de Evaluación de Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el programa de Fomento Regional de las Capacidades Científicas, Tecnológicas y de Innovación (s278) de Conacyt fue evaluado con un nivel alto en el ejercicio del gasto, con un porcentaje de ejecución de 100%, un nivel de calidad medio-alto, una “tasa ponderada de efectividad de satisfacción de necesidades de generación de capacidades en CTI de los Sistemas Locales y Regionales de Ciencia, Tecnología e Innovación (SLYRCTI)” ascendente y un alto cumplimiento de los aspectos susceptibles de mejorar en el 2018 respecto a 2015 (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, s.f.: 4).

En el Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2014-2018 (Peciti) se identificaron los actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación como se ilustra en la figura 2.

Figura 2  
Actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación de México



Fuente: Conacyt (2014)

Sin duda, en los principales instrumentos normativos (la Ley de Ciencia y Tecnología y el Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación) se planteaba un esquema abierto a la participación, pero si bien se tuvo un avance importante, no todo funcionaba de forma armónica. De acuerdo con el Foro Consultivo Científico y Tecnológico (2012: 57): “el Consejo General no ha recibido la debida atención, lo que ha ocasionado un vacío en el liderazgo del sistema, una ausencia en la definición de grandes objetivos, así como una falta de coordinación intersectorial e interregional para la planeación y el financiamiento que permita alcanzar esos objetivos”.

Por esta razón, se proponían diversas estrategias, incluida la creación de una secretaría de ciencia, tecnología e innovación para que esta materia tuviera el máximo nivel de interacción con el titular del Poder Ejecutivo. Asimismo, se planteaba que “para lograr la pertinencia y la gobernanza del Sistema de CTI en las condiciones democráticas que caracterizan al país, es fundamental robustecer las instancias de participación y colaboración, para lograr un sistema incluyente y dinámico” (Foro Consultivo Científico y Tecnológico, 2012: 60). Además, se identificó la necesidad de fortalecer los procesos de consulta y opinión a través de organismos como el Consejo Consultivo de Ciencias, la Conferencia Nacional de Ciencia y Tecnología y el Foro Consultivo Científico y Tecnológico.

En cuanto a la apertura a la participación del sector privado en actividades de ciencia, tecnología e innovación, el Programa de Estímulos al Desarrollo Tecnológico y la Innovación (PEI), que estuvo vigente de 2009 a 2018, atrajo la participación de centenas de empresas en cada convocatoria anual (en 2017 fueron 2 651 las participantes), la mayoría pequeñas o medianas (Conacyt, 2018). Por su parte, el Fondo de Innovación Tecnológica (FIT) se dedicó en el sexenio anterior al financiamiento de emprendimientos de base tecnológica, lo cual se tradujo en el apoyo a la capacitación de emprendedores y sus inversiones iniciales para crear una empresa. La Secretaría de Economía operó diversos incentivos para la innovación empresarial con el Instituto Nacional del Emprendedor, el Fondo Sectorial de Economía

(Finnova) y el Programa de Desarrollo de la Industria de Software y la Innovación (Prosoft). En el Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018 se incluyó entre las estrategias “Promover la innovación en los sectores, bajo el esquema de participación de la academia, sector privado y gobierno (triple hélice)”.

De acuerdo con expertos consultados por Solleiro, Castañón y Martínez (2019), el poco éxito de la política de innovación se debe a cuestiones asociadas a la falta de financiamiento para la ejecución de programas; la inestabilidad de programas e instrumentos de fomento, lo que impide la planeación a largo plazo de proyectos de innovación; la escasez y la inadecuada distribución de la infraestructura; las deficiencias en la formación y la retención de capital humano de alta calificación; la falta de articulación entre los actores del sistema de innovación, y la baja sofisticación del sector empresarial y de los propios mercados, y a que la cultura innovadora y de colaboración de las empresas apenas se está desarrollando.

Los instrumentos de política referidos, a pesar de que no contaron con suficientes recursos —sobre todo en los últimos dos años de la pasada administración federal, en los que sufrieron recortes sustantivos—, lograron atraer la atención y participación de empresas y que se vincularan con universidades y centros públicos de investigación para impartir capacitaciones, realizar consultorías y elaborar proyectos de investigación y desarrollo. Eran pasos incipientes pero importantes para avanzar hacia un nuevo esquema de gobernanza más participativa, por lo que se requeriría revisarlos y darles continuidad.

En este sentido, Mauricio de María y Campos<sup>8</sup> (2019) recomendó reformar y mejorar la gobernanza pública del sistema de ciencia y tecnología de la siguiente manera:

<sup>8</sup> Ex director general de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial y ex subsecretario de Fomento Industrial de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de México. Es un especialista con mucha experiencia en políticas industriales y tecnológicas.

- El gobierno debe coordinar el establecimiento del marco propicio institucional y dar espacio a un horizonte de largo plazo relativo a las prioridades económicas y sociales, garantizando que los recursos sean suficientes para que los diversos actores públicos y privados converjan en el logro de los objetivos y metas por alcanzar.
- Un liderazgo político visionario y comprometido, un plan y políticas congruentes.
- Inversión creciente y estable en los tres niveles de gobierno, y promoción de la participación activa de las instituciones públicas y privadas en el impulso y financiamiento de la educación, la investigación y el desarrollo tecnológico.
- Mejor coordinación entre las secretarías de Estado y agencias gubernamentales, organizaciones empresariales, instituciones educativas, empresas y sociedad civil, especialmente cuando se trata de programas relacionados con la innovación.
- Un nuevo marco jurídico acorde con los nuevos tiempos.<sup>9</sup>
- Un sistema de financiamiento público-privado encabezado por el Conacyt que cuente con instrumentos de largo plazo de la banca de desarrollo y otros de la banca comercial accesibles a empresas pequeñas que aumenten la canalización de recursos para el desarrollo de programas y proyectos de desarrollo tecnológico en los que la participación empresarial es esencial.
- Un sistema moderno, sencillo, oportuno y transparente de seguimiento, evaluación y control de los proyectos que asegure la eficacia en el uso de los recursos presupuestales. Esto sería esencial para el diseño y evaluación de políticas de CTI, así como para generar y difundir evidencias sobre los beneficios y adicionalidad de la inversión pública en estas materias. Para este propósito se requiere fortalecer las bases de información, los sistemas de análisis y la medición sistemática de indicadores.

<sup>9</sup> En la reforma del 2019 al artículo 3º de la Constitución se consideró la expedición de una ley general de ciencia, tecnología e innovación durante 2020.

Como puede observarse, el rumbo indicado por la política de ciencia, tecnología e innovación y sus instrumentos, así como por la opinión de los especialistas y los grupos interesados, refiere al fortalecimiento de las articulaciones entre los actores, en el marco de un sistema de gobernanza que se construía para favorecerlas.

*La política actual de ciencia, tecnología e innovación:  
retroceso en la gobernanza participativa*

La presente administración federal ha planteado cambios profundos en la política de ciencia, tecnología e innovación. La reorganización de todo el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y del Conacyt implica la revisión y actualización de la normatividad vigente, de los temas presupuestales, la revisión de programas y la definición de facultades (Martínez y García, 2019), en consonancia con lo que la titular del Conacyt ha llamado “una nueva visión de la ciencia alejada del modelo neoliberal”.

En este contexto, en febrero de 2019, la senadora Ana Lilia Rivera, del grupo parlamentario del Movimiento Regeneración Nacional (Morena), presentó una iniciativa para expedir la ley de humanidades, ciencias y tecnologías. La intención de la iniciativa, de acuerdo con la exposición de motivos, es dar un giro a la política del Estado respecto a las ciencias en un nuevo sentido: “hacer investigación no para su vinculación con el sector privado, sino para los intereses sociales de largo plazo”. En este nuevo esquema se buscaría “fomentar la soberanía científica, donde la tecnología y la innovación no tengan como objeto principal la vinculación con el sector privado ni se constituyan como piedra angular para la competitividad” (Martínez y García, 2019: 9).

La iniciativa planteaba que el nuevo Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología (Conahcyt) coordinara el sector de humanidades, ciencias y tecnologías y fuera el rector del sistema nacional en esta materia. Esta iniciativa causó preocupación en la comunidad científica, entre otras cosas por la desaparición de los órganos con-

sultivos y el impulso a un proceso de centralización, y por una nueva definición en cuestiones de bioseguridad, que actualmente son manejadas por una comisión intersecretarial y que con esta iniciativa serían absorbidas por el Conacyt. Esta iniciativa de ley no prosperó, pero ya marcaba claramente un camino opuesto al de la gobernanza participativa al concentrar todo el poder de decisión en el Conacyt.

Además, en el contexto del nuevo Conacyt se cuestionaba si el Estado debía realizar transferencias de recursos al sector privado para estimular la investigación en ciencia y el desarrollo de tecnología e innovación, o si no debía tener injerencia en este sentido. De hecho, el Programa de Estímulos al Desarrollo Tecnológico y la Innovación fue cancelado con argumentos sobre la falta de transparencia en las transferencias directas de recursos a las empresas. Esto representa cerrar canales de comunicación con las empresas, además de la cancelación de un instrumento de fomento a los proyectos del sector privado, muchos vinculados con instituciones de educación superior y centros públicos de investigación.

Esta decisión ha alejado a las empresas de los programas de ciencia, tecnología e innovación. Pero lo más significativo es que el Conacyt haya abandonado en los hechos su papel como promotor de la innovación al cancelar esta partida en su presupuesto, como se aprecia en la tabla 1.

En el caso de los programas de investigación operados por la Secretaría de Economía, se quedaron sin presupuesto para 2021 (Cruz, 2020).

En 2019, el Conacyt comenzó un proceso de rompimiento con el Foro Consultivo Científico y Tecnológico (FCCYT) al desconocer su “autonomía legal” y negarle los recursos económicos necesarios para su operación, contra lo que establece la legislación. El Foro inició una disputa que dio lugar a una orden judicial concedida por un juez federal, mediante la sentencia definitiva dictada en el juicio de amparo 1440/2019 a su favor, la cual no fue ejecutada por el Conacyt. Además de negarle recursos para operar, el Conacyt omitió convocar al Foro a participar en el Consejo General de Ciencia, Tecnología e Innovación,

**Tabla 1**  
**Evolución reciente de la asignación del presupuesto en el Ramo 38**

Clave	Programa del Conacyt	2017	2018	2019	2020	2017-2018	2018-2019	2019-2020
P001	Políticas de CTI	1 279.3	1 303.4	1 326.0	1 508.8	1.9%	1.7%	13.8%
S192	Fomento Sectorial del CTI	570.0	378.9	377.7	364.5	-33.5%	-0.3%	-3.5%
S191	Sistema Nacional de Investigadores	5 244.0	5 413.1	5 269.3	5 389.2	3.2%	-2.7%	2.3%
E003	Investigación, Desarrollo y Publicaciones	5 638.6	5 470.8	5 318.5	5 410.5	-3.0%	-2.8%	1.7%
S190	Becas de Posgrado	10 830.0	10 934.5	10 437.8	10 097.1	1.0%	-4.5%	-3.3%
O001	Función Pública y Buen Gobierno	73.3	72.5	62.2	83.0	-1.1%	-14.3%	-33.5%
M001	Apoyo Administrativo	1 307.2	1 304.1	1 065.7	1 145.9	-0.2%	-18.3%	7.5%
F002	Apoyos Institucionales	2 148.0	1 721.0	1 143.4	1 103.6	-19.9%	-33.6%	-3.5%
S278	Fomento Regional de CTI	798.0	541.3	357.0	344.6	-32.2%	-34.0%	-3.5%
K010	Proyectos de Infraestructura Social	0.0	62.2	32.6	0.0	-	-47.6%	-100.0%
U003	Innovación para la Productividad	2 508.0	1 840.5	266.1	0.0	-26.6%	-85.5%	-100.0%
S236	Infraestructura de C y T	342.0	108.3	0.0	0.0	-68.3%	-100.0%	-
F003	Pronaces	0.0	0.0	0.0	211.5	-	-	-

Fuente: Foro Consultivo Científico y Tecnológico, 2019a.

en la Junta de Gobierno del Conacyt y en el Consejo de Aprobación del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), entre otros (Román, 2020). En medio de estos procesos judiciales, el 16 de julio de 2020 el Conacyt convocó a sesionar a un organismo paralelo y se eligió un nuevo coordinador del Foro.<sup>10</sup> Esta decisión fue criticada por diversos segmentos de la comunidad científica.

Paralelamente, se realizó un parlamento abierto convocado por la Comisión de Ciencia y Tecnología para evaluar la pertinencia de la desaparición de varios fideicomisos de apoyo a la investigación. Cabe mencionar que con el objetivo de combatir la corrupción, el presidente Andrés Manuel López Obrador había propuesto reformar diversas leyes para eliminar 109 fideicomisos, muchos relacionados con la ciencia. En el contexto del parlamento abierto, diversos directores de centros públicos y varios investigadores expresaron su preocupación por las consecuencias previsibles de la cancelación de los fideicomisos de estos centros y los ligados a los fondos sectoriales y los fondos mixtos. Como resultado, se había decidido que la mayor parte de los fideicomisos para la investigación se mantuvieran.

Sin embargo, a pesar de las múltiples protestas por parte de la comunidad de ciencia, tecnología e innovación, los fideicomisos fueron extinguidos, sin distinción. Jorge Nuño Lara, titular de la Unidad de Inversiones de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), mostró que de los 109 fideicomisos creados por ley la enorme mayoría (91, es decir, 83.4 %) se concentraba en el Conacyt.

Esta proporción tan elevada —que no existe en ninguna otra área de la administración pública entre las que se sometieron al proceso de extinción—

<sup>10</sup> El Conacyt, mediante un comunicado, informó que en apego a la Ley de Ciencia y Tecnología vigente y al nuevo estatuto orgánico del Conacyt, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el pasado 17 de febrero, esa tarde, durante la segunda sesión ordinaria de la mesa directiva del FCCYT, se eligió a Guillermo Funes Rodríguez, luego de que los asistentes propusieron y analizaron los perfiles de diversos candidatos.

tiene implicaciones importantes, pues, por un lado, da idea del peso que han tenido en el financiamiento de las actividades científicas, tecnológicas y de innovación y, al mismo tiempo, de la magnitud del golpe que se da a la actividad científica en nuestro país (Flores, 2020).

El planteamiento de la administración federal es que los recursos para actividades de ciencia, tecnología e innovación serán otorgados directamente, lo cual implica que el Conacyt los operará centralmente, sin que necesariamente medie la participación de los grupos interesados en los procesos de planeación y evaluación. Un tema especial es el de los fondos sectoriales y los fondos mixtos. La cancelación de sus respectivos fideicomisos extingue en la práctica esos fondos y desaparece el espacio para la definición participativa de prioridades de investigación con enfoque sectorial y regional.

En cuanto a la iniciativa para la generación de una nueva Ley General de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Conacyt lanzó el 31 de enero de 2020 una plataforma de consulta para recibir propuestas. El plazo considerado para la expedición de la ley se cumplió sin que se conociera el contenido de la propuesta del Conacyt, aunque se ha sabido que lleva a una mayor centralización en las decisiones y la ejecución de los programas. La Red ProCienciaMx presentó un anteproyecto que ha tenido opiniones y aportes de más de dos mil miembros de la comunidad de ciencia, tecnología e innovación. Por su parte, la Academia Mexicana de Ciencias también hizo sugerencias al Conacyt, pero hasta septiembre de 2020 no había tenido retroalimentación de la dependencia (Sarabia, 2020). Es evidente que la ley no se ha estado construyendo mediante parlamento abierto y procesos participativos, lo cual deteriora las condiciones para la gobernanza.

## CONCLUSIONES

Por lo ya revisado en esta sección, se concluye que México va en sentido contrario a lo recomendado en los exámenes de la política de ciencia, tecnología e innovación de la UNCTAD. En los casos revisados

de Panamá y República Dominicana ha quedado claro que el modelo centralista —en el que tanto las decisiones en materia de ciencia, tecnología e innovación como su ejecución descansan en el organismo nacional de ciencia y tecnología— es poco eficaz y propicia que el tema se aleje de la agenda estratégica de los gobiernos y del sector privado. Ambos países han dado los primeros pasos para cambiar este modelo de gobernanza para hacerlo más incluyente, de tal manera que lleve a la construcción de articulaciones sólidas dentro del ecosistema de ciencia, tecnología e innovación.

Por su parte, México había tenido avances en cuanto a la participación de las dependencias de la administración pública federal, los gobiernos estatales y municipales y el sector empresarial. Sin alcanzar un esquema completo, se habían colocado los cimientos de una gobernanza en la que el Estado abría canales de interlocución con diversos actores relevantes.

A pesar de las evidencias sobre la importancia de continuar por el sendero descrito y fortalecer esos vínculos intersectoriales, las decisiones tomadas en los últimos años cierran los canales de interlocución. El Conacyt propone un sistema que puede llevarlo a imponer una concepción ideológica particular sobre la ciencia y la investigación. Y lo peor es que se ha distanciado de su base, pues ha tenido notorios desencuentros con investigadores. En este contexto, México construye una política centralista de ciencia, tecnología e innovación que no se basa en evidencias ni, mucho menos, en procesos participativos.

Esto no sólo contradice la práctica recomendada por la UNCTAD, sino que también va en sentido contrario a lo que ProCienciaMx ha propuesto para la gobernanza en ciencia, tecnología e innovación:

un esquema incluyente y participativo donde las prioridades a nivel país se acuerden en un Comité Estratégico nacional que contará con la participación de todos los sectores involucrados. Este esquema se replica de manera obligatoria a nivel estatal y opcional a nivel municipal dándole capilaridad entre niveles de gobierno. Igualmente, los municipios y estados que así lo decidan podrán colaborar entre ellos dotando al sistema

de capilaridad transversal. La voz de la sociedad se transmitirá a través de los Consejos de Consulta y Participación con la misma distribución, nacional, estatales y municipales, órgano que será el responsable de acercar las demandas sociales al Comité Estratégico (ProCienciaMx, 2020).

#### Asimismo:

la gobernanza no se lleva a cabo sólo con consultas públicas, asambleas multitudinarias o encuestas telefónicas. La gobernanza democrática se refiere a la colaboración entre gobierno y sociedad en el diseño y puesta en marcha de las políticas públicas. Implica sustituir sistemas jerárquicos por horizontales y la búsqueda de consensos con respeto a la pluralidad y, por supuesto, la búsqueda del equilibrio entre las propuestas del gobierno y las necesidades y propuestas de la sociedad civil (Foro Consultivo Científico y Tecnológico, 2019b).

Para que México transite por el camino correcto se requiere un cambio radical de actitud por parte de quienes toman las decisiones en materia de ciencia, tecnología e innovación y dejar de separar a los diversos grupos interesados por las diferencias ideológicas. La discusión de la Ley General de Ciencia, Tecnología e Innovación es, tal vez, la última oportunidad durante este sexenio de generar espacios para la participación y romper con los esquemas basados en instituciones que centralizan los recursos y los procesos de toma de decisiones para impulsar su idea de lo que debe ser el cambio. Las experiencias de los dos países analizados, Panamá y República Dominicana, muestra con claridad que ese enfoque centralista sólo lleva a la desarticulación, el deterioro de los presupuestos de ciencia, tecnología e innovación y la reducción de sus impactos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2008). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Congreso de la Unión (2002). Ley de Ciencia y Tecnología, *Diario Oficial de la Federación*, 5 junio [en línea]. Disponible en <[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=727648&fecha=05/06/2002](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=727648&fecha=05/06/2002)> (consulta: 3 de octubre de 2020).
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) (2014). Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación [en línea]. Disponible en <<https://www.siicyt.gob.mx/index.php/normatividad/nacional/631-3-programa-especial-de-ciencia-tecnologia-e-innovacion-2014-2018/file>> (consulta: 1 de septiembre de 2020).
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) (2018). “Departamento de innovación”, documento inédito. México: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Cruz, Antimio (2020). “Quiénes ganan, quiénes pierden y qué desaparece con presupuesto para ciencia”. *La Crónica*, 10 de septiembre [en línea]. Disponible en <[https://www.cronica.com.mx/notas-quienes\\_ganan\\_quienes\\_pierden\\_y\\_que\\_desaparece\\_con\\_presupuesto\\_para\\_ciencia-1163608-2020](https://www.cronica.com.mx/notas-quienes_ganan_quienes_pierden_y_que_desaparece_con_presupuesto_para_ciencia-1163608-2020)> (consulta: 4 de noviembre de 2020).
- Díez Bueso, Laura (2013). “La gobernanza del sistema español de ciencia, tecnología e innovación”. *Revista de Bioética y Derecho* (28): 20-32.
- Dutrénit, Gabriela, y José Miguel Natera (eds.) (2017). *Procesos de diálogo para la formulación de políticas de CTI en América Latina y España*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Ely, Adrian, Patrick van Zwanenberg y Andrew Stirling (2014). “Broadening out and opening up technology assessment: Approaches to enhance international development, co-ordination and democratization”. *Research Policy* 43 (3): 505-518.
- Flores, Javier (2020). “Fideicomisos de ciencia en la espiral autoritaria”. *Nexos* [en línea]. Disponible en <<https://redaccion.nexos.com.mx/?p=12060>> (consulta: 9 de noviembre de 2020).
- Foro Consultivo Científico y Tecnológico (FCCYT) (2012). “Hacia una agenda nacional en ciencia, tecnología e innovación”. México: Universidad Nacional Autónoma de México/Foro Consultivo Científico y Tecnológico.
- Foro Consultivo Científico y Tecnológico (FCCYT) (2019a). Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020. Análisis del presupuesto asignado al programa de ciencia, tecnología e innovación y al ramo 38. México.

- Foro Consultivo Científico y Tecnológico (FCCyT) (2019b). “El reto de un nuevo organismo de CTI”. Disponible en <<http://foroconsultivo.org.mx/FCCyT/boletines-de-prensa/el-reto-de-un-nuevo-organismo-de-cti>> (consulta: 24 de octubre de 2020).
- Gibbons, Michael, Camille Limoges, Helga Nowotny, Simon Schwartzman, Peter Scott y Martin Trow (1994). *The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*. Nueva York: Sage.
- Gómez-Valenzuela, Víctor (2016). “Evidencias del efecto del capital intelectual en el desempeño de empresas de la República Dominicana”. *Ciencia y Sociedad* 41 (4): 823-868.
- Listín Diario (2020). “Danilo crea Comisión Presidencial de Fomento a la Innovación”, 28 de mayo [en línea]. Disponible en <<https://listindiario.com/la-republica/2020/05/28/619533/danilo-crea-comision-presidencial-de-fomento-a-la-innovacion>>.
- Maria y Campos, Mauricio de (2019). “Cinco propuestas para promover la ciencia, la tecnología y la innovación”. *El Financiero*, 20 de agosto [en línea]. Disponible en <<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/mauricio-de-maria-y-campos/cinco-propuestas-para-promover-la-ciencia-la-tecnologia-y-la-innovacion>> (consulta: 3 de octubre de 2020).
- Martínez López, Cornelio, y Marco Antonio García Pérez (2019). “Reforma al Conacyt y al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, en la LXVI Legislatura”. *Mirada Legislativa* (168): 1-15.
- Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (MESCyT) (2019). Plan Estratégico Institucional 2019-2025. Disponible en <<https://mescyt.gob.do/transparencia/wp-content/uploads/2019/03/Plan-Estrate%CC%81gico-Institucional-MESCyT-2019-2024-1.pdf>> (consulta: 4 de octubre de 2020).
- Muñoz, Emilio (2008). “La gobernanza de la política científica y tecnológica”. En *¿Hacia dónde va la política científica (y tecnológica) en España?*, coordinado por Jesús Sebastián, 20-49. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2012). *Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación: La Educación Superior en la República Dominicana 2012* [en línea]. Disponible en <[https://www.oecd-ilibrary.org/education/informes-sobre-las-politicas-nacionales-de-educacion-la-educacion-superior-en-la-republica-dominicana-2012\\_9789264177079-es](https://www.oecd-ilibrary.org/education/informes-sobre-las-politicas-nacionales-de-educacion-la-educacion-superior-en-la-republica-dominicana-2012_9789264177079-es)>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2019). *Multi-Dimensional Review of Panama, Volume 3: From Analysis to Action* [en línea]. Disponible en <<https://www.oecd.org/countries/panama/multi-dimensional-review-of-panama-34075eca-en.htm>>.

- Palacio Sierra, Marta C. (2009). “Gobernanza de la ciencia y la tecnología”. *Revista Ciencia, Tecnología, Sociedad* (1): 1-18 [en línea]. Disponible en <DOI: 10.22430/21457778.452>.
- ProCienciaMx (2020). “Presenta Prociencia iniciativa de Ley General de Ciencia, Tecnología e Innovación” [en línea]. Disponible en <<https://prociencia.mx/comunicacion/boletines/presenta-prociencia-iniciativa-de-ley-general-de-ciencia-tecnologia-e-innovacion/>> (consulta: 12 de noviembre de 2020).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2020). Objetivos de Desarrollo Sostenible: “Objetivo 9: Industria, innovación e infraestructura” [en línea]. Disponible en <<https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-9-industry-innovation-and-infrastructure.html>> (consulta: 2 de septiembre de 2020).
- República Dominicana (2007). “Decreto N° 190-07. Crea el Sistema Nacional de Innovación y Desarrollo Tecnológico SNI DT”. *Gaceta Oficial de República Dominicana*, 3 de abril [en línea]. Disponible en <[https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/do\\_3064\\_0.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/do_3064_0.pdf)> (consulta: 1 de septiembre de 2020).
- República Dominicana (2020). “Decreto 175-20”. *Gaceta Oficial de República Dominicana*, 28 de mayo [en línea]. Disponible en <<http://cnc.gob.do/phoca-download/SobreNosotros/MarcoLegal/Decretos/175-20.pdf>> (consulta: 5 de septiembre de 2020).
- Román, José Antonio (2020). “Denuncian al Conacyt por desconocer autonomía del Foro Consultivo”. *La Jornada*, 13 de julio [en línea]. Disponible en <<https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/07/13/denuncian-al-conacyt-por-desconocer-autonomia-del-foro-consultivo-1139.html>> (consulta: 30 de septiembre de 2020).
- Sarabia, Dalila (2020). “¿De qué va y cuál es el futuro de la nueva Ley General de Ciencia?” *Tec Review*, 10 de septiembre [en línea]. Disponible en <<https://tecreview.tec.mx/2020/09/10/ciencia/de-que-va-la-nueva-ley-general-ciencia/>> (consulta: 30 de septiembre de 2020).
- Sebastián, Jesús, Emilio Muñoz y Javier López Facal (2011). “Evolución de las lógicas de la política científica en España”. En *Trayectorias de las políticas científicas y universitarias de Argentina y España*, editado por Mario Albornoz y Jesús Sebastián, 123-188. Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (s. f.). Modelo Sintético de Información del Desempeño (MSD), Ejercicio Fiscal 2018 [en línea]. Disponible en <[https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/programas/documentos/msd/2018\\_38S278.pdf](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/programas/documentos/msd/2018_38S278.pdf)> (consulta: 11 de noviembre de 2020).
- Solleiro, José Luis, Rosario Castañón Ibarra y Laura Elena Martínez (2019). “Los fallos de la política de innovación en México”. *Debates sobre la Innovación* (2)

- 1: [en línea]. Disponible en <[https://economiaeinovacionuamx.org/revista/secciones/articulos/5,2\(1\)](https://economiaeinovacionuamx.org/revista/secciones/articulos/5,2(1))> (consulta: 5 de octubre de 2020).
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2012). *Science, Technology and Innovation Policy Review: Dominican Republic*. Disponible en: <[https://www.researchgate.net/publication/324834919\\_UNCTAD\\_Science\\_Technology\\_and\\_Innovation\\_Policy\\_Review\\_Dominican\\_Republic](https://www.researchgate.net/publication/324834919_UNCTAD_Science_Technology_and_Innovation_Policy_Review_Dominican_Republic)> (consulta: 21 de octubre de 2020).
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2019a). “A Framework for Science, Technology and Innovation Policy Reviews Harnessing innovation for sustainable development” (UNCTAD/DTL/STICT/2019/4). Ginebra: United Nations Conference on Trade and Development.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2019b). “Examen de la política de ciencia, tecnología e innovación de Panamá”. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo [en línea]. Disponible en <[https://unctad.org/es/system/files/official-document/dtlstict2019d12\\_es.pdf](https://unctad.org/es/system/files/official-document/dtlstict2019d12_es.pdf)> (consulta: 25 de octubre de 2020).
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2020). “Examen de la política de ciencia, tecnología e innovación. República Dominicana”. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo [en línea]. Disponible en <[https://unctad.org/es/system/files/official-document/dtlstict2012d1\\_sp.pdf](https://unctad.org/es/system/files/official-document/dtlstict2012d1_sp.pdf)> (consulta: 25 de octubre de 2020).
- Zurbriggen, Cristina (2011). “Gobernanza: una mirada desde América Latina”. *Perfiles Latinoamericanos* (38): 39-64 [en línea]. Disponible en <<https://www.redalyc.org/pdf/115/11519271002.pdf>> (consulta: 5 de noviembre de 2020).



## Conclusiones

*Laura Beatriz Montes de Oca Barrera*

*Laura Elena Martínez Salvador*

### **CAMINOS ANDADOS: LA GOBERNANZA FRENTE A INTERESES, DEMANDAS Y NECESIDADES MUY DIVERSAS**

Puede resultar arriesgado hacer conclusiones sobre lo que otros han escrito, especialmente porque las reflexiones y los análisis de estos trabajos se ven influenciados por nuestra perspectiva, por nuestra mirada analítica e, incluso, por nuestra experiencia de vida o profesional. No obstante, también es arriesgado dejar un libro sin conclusiones. Ante esto, nos aventuramos a hacer una serie de reflexiones sobre las propuestas analíticas de este libro y sobre un conjunto de interrogantes que emergen de los caminos que llevamos andados para transformar la relación entre los actores sociales, especialmente del gobierno y la ciudadanía.

Los distintos capítulos que integran este libro invitan a pensar y repensar la gobernanza y sus modelos como rutas en donde se modifican las relaciones del gobierno con otros actores sociales para tomar decisiones y gestionar bienes y servicios. En esto se encuentran dificultades sobre la posibilidad de conjugar acciones, preferencias o valores de quienes participan. Éste es el punto que queremos enfatizar en nuestras conclusiones. A la luz de lo presentado en los distintos capítulos, reflexionamos sobre la posibilidad de articular intereses, demandas y necesidades muy diversas, incluso contradictorias. ¿De qué manera la gobernanza puede ser un camino en el que se construyan acuerdos pese al conflicto de intereses, la confrontación de deman-

das y la diferencia de necesidades que los actores sociales manifiestan en temáticas específicas?

Los estudios de caso presentados en este volumen muestran cómo se pueden privilegiar acciones autoritarias, centralizadas o unilaterales con las que se favorecen intereses inmediatos o particulares en torno a la seguridad ciudadana, la promoción del desarrollo comunitario, la institucionalización de una participación ciudadana efectiva, la atención a poblaciones que viven en situación de calle o la hechura de políticas públicas que potencien la investigación y el desarrollo, lo que compromete el bienestar colectivo. También pueden establecerse procedimientos que de manera gradual pero continua transformen las lógicas relacionales, incidiendo en las estructuras que han generado desigualdad y marginación en nuestras sociedades. Pero, ¿cómo se logran estos cambios?, ¿qué procedimientos se requieren?

Desde distintos énfasis epistemológicos y analíticos, en este libro proponemos entender los caminos de la gobernanza como un proceso que incluye componentes, mecanismos y procedimientos para rearticular los vínculos entre diversos actores. La gobernanza describe o prescribe una nueva relación entre los agentes públicos, sociales y privados mediante el trabajo en redes; la deliberación, la negociación, la construcción de acuerdos y el manejo de conflictos; así como la conformación de relaciones más horizontales, abiertas, descentralizadas e incluyentes. Al respecto, rescatando lo que nos dicen quienes participaron en este libro, ¿qué lecciones nos dejan los caminos andados?

Los caminos de la gobernanza que aquí presentamos nos muestran la importancia de tejer redes con quienes comparten valores y principios comunes, así como intereses, necesidades y demandas, pero cuando esto es imposible se debe tener la disponibilidad de ceder, de sumarse a deliberaciones y negociaciones. No obstante, para que el trabajo en redes, la deliberación y la negociación sean posibles, es necesario dar un primer paso hacia la transformación de las lógicas de relación jerárquica, de la toma de decisiones y la gestión a puerta cerrada, centralizada y excluyente. Veamos esto con mayor detalle.

1. *Trabajo en redes*: El trabajo en redes, como lo muestran varios capítulos, ha sido favorecido por organizaciones de la sociedad civil (OSC). Si bien sería imposible generalizar esto para un sector tan heterogéneo, lo que nos relata este libro es que es en la esfera societal donde se ha privilegiado el trabajo en redes. Quienes integran las organizaciones de la sociedad civil están aprendiendo a trabajar con otras agrupaciones para complementar sus campos de experiencia, ampliar su impacto social, luchar por causas comunes y construir frentes comunes en situaciones de conflicto con otros sectores. Para hacer trabajo en redes, empero, las mismas organizaciones buscan aliarse con las que tienen causas y lógicas comunes. Existe trabajo en redes ahí donde hay coincidencias en objetivos y se comparten visiones colectivas.

Sin embargo, esto nos lleva a cuestionarnos cómo hacer alianzas con aquellos que vemos como adversarios. ¿Es posible trabajar de manera conjunta con quienes tienen intereses muy diferentes? Como lo muestran las distintas discusiones y los estudios de caso presentados en este libro, sería ingenuo pensar que se puede trabajar en redes de manera armónica y colaborativa, con lazos de solidaridad y confianza, donde lo que prevalece es el conflicto. Es ahí donde una lógica de relación basada en la gobernanza cobra mayor sentido. La gobernanza implica la posibilidad de entablar debates y deliberaciones públicas entre las distintas partes o sectores involucrados que por muy distantes que estén deben ponerse de acuerdo para tomar decisiones que favorezcan a todos. Aquí está el segundo componente que nos interesa enfatizar.

2. *Deliberación, negociación, construcción de acuerdos y manejo de conflicto*: Frente a la imposibilidad de trabajar de manera colaborativa y articulada cuando hay disenso y diferencias irreconciliables entre las partes involucradas, la deliberación y la negociación parecen indispensables. La gobernanza implica que las distintas partes en conflicto se “sienten” en una mesa de discusión para tratar de convencer a la contraparte de sus razones y visiones; además, mediante la deliberación se tiene la capacidad de escuchar, reco-

nocer y aprender del otro. También, ante perspectivas irreducibles, se acepta la necesidad de negociar y ceder frente al otro. Esta forma de interactuar no implica una suma cero (donde alguien pierde todo y alguien gana todo), pero tampoco materializa la fórmula simplista del ganar-ganar. La gobernanza implica, más bien, que todas las partes han de enfrentarse a escenarios de ganar-perder: se ganan algunas cosas, pero se pierden otras. En medio de un contexto conflictivo y de disenso, las partes involucradas deben tener la capacidad y disponibilidad de ceder en algunos de sus intereses, priorizar algunas de sus necesidades y ajustar sus demandas a lo que los demás *stakeholders* —o actores prioritarios y clave en la toma de decisión— plantean.

Como lo muestran los distintos capítulos, la deliberación y el diálogo son posibles cuando se eliminan los intereses particulares en extremo, cuando se matizan las demandas y se consideran las necesidades de los otros como parte de una visión compartida que conlleva responsabilidades colectivas. En esto, parece que la gobernanza es más asequible en interacciones cercanas, donde las dinámicas de proximidad pueden favorecer la comunicación entre las partes. De ahí que varios de los estudios de caso que mostramos en este libro se enfoquen a realidades locales (en el ámbito comunitario, municipal o estatal). Si bien tres de los capítulos muestran un panorama más amplio (a nivel federal), ahí también se enfatiza la necesidad de que actores específicos entablen diálogos para llegar a acuerdos.

Además de tener interacciones cercanas, y para que la deliberación y la negociación sean factibles, se deben romper las lógicas jerárquicas, opacas, centralizadas y excluyentes. El siguiente es el tercer componente encontrado en los casos presentados.

3. *Relaciones horizontales, abiertas, descentralizadas e incluyentes*: Aquí tenemos el punto de partida para comenzar a andar los posibles caminos de la gobernanza. En este sentido, podemos decir que si las instituciones gubernamentales, las organizaciones sociales o las empresas toman decisiones excluyentes —que concentren

el poder y reproduzcan condiciones de precariedad social—, entonces no hay gobernanza que en sí misma dé paso a una relación incluyente entre agentes del gobierno, la sociedad y el mercado. En cada espacio político, social y económico, así como en sus posibles intersecciones, tiene que predominar el genuino interés por tomar decisiones que incluyan a todas las partes involucradas. Las decisiones autoritarias y centralizadas quedan fuera de una lógica de gobernanza.

No obstante, como nos muestran los estudios de caso en este libro, este primer paso es muy difícil. Romper con las lógicas jerárquicas y autoritarias, cuya práctica sistemática ha caracterizado a la cultura política de nuestro país, complejiza la instauración de procesos colectivos y participativos en la toma de decisiones. Empero, hay indicios de transformación en cada uno de los temas que presentamos; por eso, a pesar de tener una mirada crítica frente a las realidades analizadas, quienes participamos en este libro consideramos las experiencias compartidas como esos primeros avances hacia la gobernanza.

La intención de este libro, más que integrar o seguir abonando a la mera definición de la gobernanza, es analizar sus procesos con una mirada crítica, sin “romantizarla”, y descubrir las fortalezas de los modelos de gobernanza instaurados en los diferentes espacios sociales y territorios, pero también identificar las ventanas de oportunidad que se abren. Ante esto, debemos decir que el establecimiento de procedimientos y mecanismos de gobernanza puede constituir una condición necesaria, mas no suficiente, para llevar a cabo procesos inclusivos en la toma de decisiones y la incidencia social.

De los casos de estudio de este libro se desprende la necesidad de que todos los actores gubernamentales y sociales tengan no sólo un genuino interés de generar cambios sociales, sino de que cuenten, a la vez, con un umbral mínimo de condiciones que les permitan conocer, entender y apropiarse de estos mecanismos para incidir en la toma de decisiones. Nos encontramos ante la necesidad de contar con

una voluntad social que implique no sólo querer generar cambios, sino poder y saber hacerlo.

Esto también es un reto, ya que estas condiciones no dependen de un solo actor ni de un solo sector, sino que implican un cambio de paradigma que incluya un enfoque bidireccional de intercambio de conocimientos, saberes y experiencias en la construcción de políticas y acciones públicas que beneficien a todas las partes involucradas, aunque para esto se requieran transformaciones más profundas. Los capítulos aquí presentados nos han llevado por distintas temáticas, visiones, andanzas y realidades con las cuales ha sido posible tener un panorama sobre los caminos de la gobernanza. Estos recorridos nos dejan una serie de lecciones y aprendizajes que esperamos abonen a esta discusión permanente.

## Sobre los autores

GRISELDA TIHUI CAMPOS ORTIZ. Doctora en estudios latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y profesora de asignatura en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM, en la licenciatura en desarrollo y gestión interculturales. Actualmente se desempeña como directora de área en la Dirección General de Culturas Populares, Indígenas y Urbanas de la Secretaría de Cultura del gobierno federal. Ha colaborado en diversos libros y artículos sobre gobernanza, interculturalidad, soberanía alimentaria y patrimonio alimentario. Es cooperativista cafetalera y asesora de diversas organizaciones campesinas en la conformación de la equidad de género.

CARLOS CHÁVEZ BECKER. Candidato a doctor en ciencias políticas y sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), unidad Lerma, adscrito al Departamento de Procesos Sociales. Es coordinador del cuerpo académico “Gobernanza, participación ciudadana, cohesión y capital social en los ámbitos urbano y rural”. Es integrante y cofundador de la Red de Estudios sobre Desempeño Asociativo. Es coautor del libro *Las organizaciones de la sociedad civil en México* y coeditor de los libros *Sociedad civil rural en México* y *Acción colectiva y organizaciones rurales en México*; es también coautor del Protocolo para la Evaluación de Asociaciones. Actualmente coordina los proyectos de investigación “Gobernanza rural en México” y “Atlas de la gobernanza en México”. Sus líneas de investigación son gobernanza, sociedad civil, participación ciudadana, acción colectiva y procesos de democratización. Ha sido consultor de instituciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE),

la Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, el Instituto Electoral de la Ciudad de México, la Fundación Merced, entre otras. Ha realizado estancias de investigación en las universidades de Groningen, Holanda, y Carleton, Canadá.

DIANA DELGADILLO RAMÍREZ. Licenciada en relaciones internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y maestra en cooperación internacional para el desarrollo por el Instituto Mora. Cuenta con publicaciones académicas relacionadas con la arquitectura del sistema de cooperación internacional, sobre pobreza, sistemas alimentarios, seguridad y soberanía alimentaria. Se ha desempeñado laboralmente en el sector público en la Agenda Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid), como consultora para el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y en instituciones académicas. Actualmente, es gerente de Incidencia en Políticas Públicas en The Hunger Project-México y en la Secretaría del Movimiento para el Desarrollo Liderado por las Comunidades con Perspectiva de Género Capítulo México.

MAIRA ITZEL GUERRERO JACINTO. Licenciada en gastronomía y maestra en agroindustria rural, desarrollo territorial y turismo agroalimentario por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Sus líneas de investigación son sobre agroindustria rural. Desde 2013 comenzó a laborar con productores de amaranto de la Ciudad de México realizando trabajos, como la determinación de los perfiles sensoriales de dos variedades de amaranto originarias de la comunidad de Santiago Tulyehualco, Ciudad de México, así como la aplicación de buenas prácticas de manufactura en los procesos de producción. Es coautora del libro *Recetario de Santiago Tulyehualco. El amaranto como patrimonio gastronómico*. También ha laborado en la realización de dos recetarios más: *Los hijos del maíz* y *La grandeza del nopal*, publicados por SHIEG, la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (Sedrec), ahora Secretaría

de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes (Sepi), y el Gobierno de la Ciudad de México.

**SYLVIA HERNÁNDEZ MORTERA.** Licenciada en relaciones internacionales. Ha participado durante ocho años en The Hunger Project México en distintas áreas. Cuenta con experiencia en temáticas relacionadas con derechos humanos, voluntariado, desarrollo comunitario, recaudación de fondos, agendas internacionales. Actualmente es coordinadora de Incidencia en Política Pública en el Ámbito Local.

**LUCÍA CARMINA JASSO LÓPEZ.** Doctora en políticas públicas con énfasis en análisis organizacional e institucional por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Sus principales temas y líneas de investigación son seguridad pública y políticas públicas para la reducción y prevención de la criminalidad. Ha sido profesora de asignatura en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Fue asesora de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS) y del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). Se ha desempeñado como consultora de gobierno y ha colaborado en organizaciones de la sociedad civil en investigación y análisis sobre políticas públicas de seguridad, prevención de la criminalidad, reinserción social y procuración de justicia. Entre sus publicaciones destacan “El desorden y la incivilidad en el espacio público. Aproximaciones de política pública para su planteamiento” (2016), “Delito y percepción de inseguridad en el espacio público. Análisis espacial de cuatro escenarios urbanos de la Ciudad de México” (2014), “Evaluación de políticas, una etapa necesaria. Metodologías de acción para los programas de prevención social de estados y municipios” (en coautoría) (2014) y “Percepción de inseguridad en México” (2013)

**DANIEL DE JESÚS CONTRERAS.** Doctor en ciencias agropecuarias y recursos naturales y maestro en agroindustria rural, desarrollo territorial y turismo agroalimentario. Actualmente se desempeña como docente e investigador en el Centro Universitario UAEM Temascalte-

pec. Sus líneas de investigación se orientan al estudio de la relación entre patrimonio alimentario y turismo en espacios rurales, turismo rural, turismo agroalimentario y desarrollo territorial, así como a los procesos de patrimonialización de alimentos locales. Entre sus más recientes publicaciones destacan “Enoturismo y promoción del territorio. Análisis comparativo entre el viejo y el nuevo mundo del vino” (en *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*) y “Enogastronomía en la región vitivinícola de Querétaro, México: una perspectiva crítica sobre su patrimonialización” (en *Cuadernos del Instituto Catalán de Antropología*).

ROSA MARÍA LARROA TORRES. Licenciada en economía, maestra y doctora en estudios latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Labora como profesora de tiempo completo en el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y en el posgrado de estudios latinoamericanos. Sus líneas de investigación (soberanía alimentaria y desarrollo local y estrategias de las organizaciones campesinas) han guiado sus publicaciones recientes: “Experiencias de trabajo de la Red Sial-México con productores agropecuarios” y “La agroecología en los sistemas agroalimentarios localizados”.

LAURA ELENA MARTÍNEZ SALVADOR. Investigadora asociada de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Doctora en economía por la UNAM. Maestra en economía y licenciada en administración por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Ha impartido cátedra a nivel licenciatura en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y en el posgrado en ciencias de la sostenibilidad de la UNAM y en la Universidad del Valle de México. Sus artículos publicados más recientemente son: “Innovación social en organizaciones cacaoteras en Tabasco, México. Aproximaciones

desde la gobernanza territorial y la participación femenina en la agricultura” y “Smart specialization for building up a regional innovation agenda: the case of San Luis Potosí, Mexico” (en coautoría). Sus líneas de investigación son sistemas agroalimentarios, gobernanza territorial, desarrollo local, políticas públicas, economía de la tecnología y la innovación, economía rural-urbana.

LAURA BEATRIZ MONTES DE OCA BARRERA. Doctora en ciencia social con especialidad en sociología, maestra en sociología política y licenciada en etnología. Actualmente es investigadora titular del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), donde coordina el seminario institucional Gobernanza Participativa, Incidencia Pública y Cambio Social. Tiene amplia experiencia de investigación en temas relacionados con la participación de agentes externos en la toma de decisiones públicas y las estrategias de cambio en las sociedades contemporáneas. Es catedrática del posgrado en ciencias políticas y sociales de la UNAM. Desde 2015 forma parte del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Entre sus publicaciones más recientes está el libro *Comida chatarra. Entre la gobernanza regulatoria y la simulación*.

LAURA RODAS SÁNCHEZ. Integrante de la Red Sial-México desde 2013. Licenciada en sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), candidata a maestra en estudios políticos y sociales por la misma institución, profesora de asignatura en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM). Sus publicaciones más recientes son: el artículo “La agroecología en los sistemas agroalimentarios localizados” (en coautoría) y el capítulo: “¿Podemos hablar de un Sial campesino?” en 2018.

GABRIEL ISAAC ROJAS ARENAZA. Estudió sociología en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es especialista en la defensa y promoción de

los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en situación de calle y en el fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil. Actualmente es el director general de Educación para el Niño Callejero (Ednica). Es consejero honorario de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y asambleísta emérito del Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación en México (Copred). Es integrante del Sistema de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna) y representante de Ednica en el Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

ALÍ RUIZ CORONEL. Estudió antropología en la Escuela Nacional de Antropología e Historia y obtuvo la maestría y el doctorado en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Hizo una estancia posdoctoral en el Centro de Ciencias de la Complejidad y fue catedrática del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Actualmente es investigadora adscrita al Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, en el Departamento de Estudios Urbanos y Regionales. Es docente en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y en el posgrado en antropología de la misma universidad y perito en antropología por el Instituto Nacional de Antropología e Historia. Sus temas de interés son la antropología aplicada al diseño de políticas públicas e intervenciones de la sociedad civil dirigidas a poblaciones vulnerables.

JOSÉ LUIS SOLLEIRO REBOLLEDO. Investigador del Instituto de Ciencias Aplicadas y Tecnología (ICAT) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) desde el año 2000. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Tiene más de doscientos trabajos publicados, entre artículos, capítulos de libros y ponencias en memorias de congresos internacionales. Se desempeñó como director general de Vinculación de la UNAM entre 2008 y 2012. Durante 2014 y 2015 fue presidente de LES México. Ha sido distinguido con el doctorado *honoris causa* del Consejo Iberoamericano en Honor a la Exce-

lencia Educativa y con la Trayectoria de Mexicano Destacado, en el marco de la convocatoria para los reconocimientos a la innovación de talento mexicano Innovation Match 2016-2017. Ha asesorado a empresas privadas y públicas, universidades, organismos internacionales y asociaciones empresariales en temas relacionados con la gestión de la innovación. Ha impartido cursos de licenciatura, maestría y doctorado en múltiples instituciones de 17 países.

GERARDO TORRES SALCIDO. Doctor en sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Imparte docencia en el posgrado en ciencias políticas y sociales. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel III. Ha sido coordinador de grupos de investigación en políticas alimentarias, desarrollo rural y sistemas agroalimentarios localizados con el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) de México, de la UNAM y de la Unión Europea. Es autor y coautor de numerosas publicaciones relacionadas con sus líneas de investigación. Entre los libros de su autoría destacan *De la producción de maíz al consumo social de tortilla*, *Políticas de producción y abastecimiento urbano* y *Distribución de alimentos. Mercados y políticas sociales*, publicados por la UNAM.



*Caminos de la gobernanza en México.*  
*Avances, pausas, obstáculos y retrocesos,*  
editado por el Instituto de Investigaciones Sociales  
de la Universidad Nacional Autónoma de México,  
se terminó de imprimir en septiembre de 2022,  
en los talleres de Litográfica Ingramex, S.A. de C.V.,  
Centeno 162-1, Col. Granjas Esmeralda, Iztapalapa,  
Ciudad de México, 09810.

La composición tipográfica se hizo en  
Tisa Pro (10.5/15, 9.5/15 pts.)  
y Lemon Sans Next (17/20, 11.5/15, 8.5/11 pts.).  
La edición digital consta de 200 ejemplares  
en papel bond ahuesado de 90 gramos.

