



UAT
Universidad Autónoma
de Tamaulipas

REVISTA DYCS VICTORIA

ISSN: 2683-1821

Vol. 3 N° 2

DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

julio - diciembre 2021

**El ejercicio de la libertad
de expresión**

**Legislación y derecho
educativo**

La formación de docentes

Edición artículos con temas libres

**Reinserción Social en
México**

La gestión del agua potable

El gobierno digital

06

La gestión del agua potable en Acuña, Coahuila

23

El gobierno digital en el nuevo paradigma de la Gestión Pública

Desafíos del Sistema de Reinserción Social en México

37

52

Legislación y derecho educativo en Pakistán

La formación de docentes en América Latina: entre la reproducción y la resistencia

68

77

El ejercicio de la libertad de expresión del Influencer en materia electoral: Su análisis en la vía contenciosa electoral



Tomado de: <https://pixabay.com/es/photos/agua-mano-fuente-propia-potable-2749452/>

La gestión del agua potable en Acuña, Coahuila Drinking water management in Acuña, Coahuila

Jesús Frausto Ortega

FECHA RECEPCIÓN: 05/07/2021 **FECHA DE ACEPTACIÓN:** 09/08/2021

***Autor para correspondencia:** jesusfrausto@colef.mx **Universidad:** El Colegio de la Frontera Norte, Dirección Regional de Piedras Negras, Coahuila

Resumen

El objetivo del artículo es brindar un panorama de la gestión del agua potable en Acuña, Coahuila, enfatizando en la eficiencia en el manejo del agua. En el marco de la Nueva Gestión del Agua, se revisaron indicadores de gestión: eficiencias física, comercial, global, y otros datos estadísticos. Se realizaron dos entrevistas a directivos del sistema de agua local (SIMAS). Entre los resultados se tiene que del agua potable que se produce se desperdicia en promedio el 46 por ciento y en 2021 es el 50 por ciento, se cobra el 81 por ciento de la facturada; la participación social en la gestión del agua se reduce al involucramiento de representantes de cámaras locales en el Consejo de Administración de SIMAS. Y las extracciones de la fuente de abasto, el río Bravo, han aumentado. Así, es necesario hacer un manejo y uso más eficientes del agua y del servicio para minimizar la presión sobre dicha fuente.

Palabras clave: Gestión del agua, Nueva Gestión del Agua, Agua Potable, Frontera Norte, Acuña, Coahuila.

Abstract

The objective of the article is to provide an overview of drinking water management in Acuña, Coahuila, and emphasizing efficiency in water management. Within the framework of the New Water Management, management indicators were reviewed: physical, commercial, global efficiencies, and other statistical data. Two interviews were conducted with managers of the local water system (SIMAS). Among the results we have that of the drinking water that is produced, an average 46 percent is wasted and in 2021 it is 50 percent, 81 percent of the billed water is charged; social participation in water management is reduced to the involvement of representatives of local chambers in the SIMAS Board of Directors. And withdrawals from the source of supply, the Rio Grande, have increased. Thus, it is necessary to make a more efficient management and use of water and service to minimize the pressure on that supply source.

Keywords: Water management; New Water Management; Drinking Water; Northern Border; Acuña, Coahuila.

*jesusfrausto@colef.mx / **Universidad** Colegio de la Frontera Norte, Dirección Regional de Piedras Negras, Coahuila

Introducción

A finales de los años setenta e inicios de los ochenta ya se habla de una crisis de los recursos hídricos que se puede sintetizar en: sobre explotación y contaminación del agua. Además, el recurso hídrico se distribuye de manera desigual tanto en el mundo como en las regiones –áreas donde hay mucha agua y otras donde hay menores disponibilidades– ante un crecimiento de población constante –que también se distribuye en forma desigual en los países– que demanda cada vez más el líquido para sus diferentes necesidades (agrícolas, urbanas, industriales, entre otras). Este escenario ha contribuido a su escasez y en su calidad (tanto de fuentes superficiales como subterráneas). Pero en gran medida, el problema tiene que ver con el mal manejo y uso irracional que se hace de los recursos hídricos, tanto por las autoridades que los manejan como por su mal uso de la población.

Uno de los sectores que se han impactado con las menores disponibilidades de agua y su mal uso tanto por la población como por las autoridades que manejan el recurso, es el público urbano. En México, tradicionalmente los servicios de agua y drenaje fueron proporcionados por el Gobierno Federal. En 1983 se inicia la descentralización de esos servicios hacia los gobiernos estatales y finalmente a los municipales. Entre otras cosas, se consideraba que la provisión de los servicios en el ámbito local ayudaría a mejorar su abasto y calidad.

La Conagua –desde su creación en 1989 como CNA– de la mano de la Ley de Aguas Nacionales de 1992 y reformada en 2004– impulsa la institución de los nuevos Organismos Operadores de Agua (OOA) y hacer de ellos instancias más eficientes en el uso y manejo del agua –y en la prestación de los servicios de agua potable, drenaje y saneamiento– en un contexto –como se observó– donde se considera hay una escasez y contaminación del recurso y de uso y manejo inapropiados; en un contexto en donde los OOA tenían problemas de falta de capacidad técnica, tarifas muy

bajas, así como niveles bajos para captar ingresos (Pineda Pablos, 2002). Por otra parte, en la gestión del agua también se impulsa la participación de la población; sin embargo, la intervención de la sociedad en la política hídrica es restringida y en el marco normativo e institucional se da principalmente a través de los denominados Consejos de Cuenca. En la gestión del agua potable que hacen los OOA, la participación de la sociedad se reduce al involucramiento de actores en sus Consejos de Administración o a aquellas personas receptoras de información sobre el cuidado del agua y que se atienden a través de los Programas de Cultura del Agua (PCA).

De esa manera, entre las tareas pendientes está solucionar la falta de eficiencia en el manejo del agua y en la prestación del servicio por parte de los OOA (Lutz Ley y Salas Adams, 2011; Martínez Austria y Bourgett, 2008; Pineda Pablos, 2002 y 2008; González, 2011), lo que deriva, entre otras cosas, en el desperdicio de agua y en servicios de mala calidad.

Se ha reportado poco avance en los años en las eficiencias física, comercial y global; por ejemplo, la eficiencia física se movía entre 52 y 60 por ciento (1992 a 2006) y 55 y 64 por ciento (2002 a 2008), años de estudio considerados por los autores Lutz Ley y Salas Adams (2011) y Pineda Pablos y Salazar (2008).

Ese tipo de problemas los presentan la gran mayoría de los OOA en las ciudades del país y en la frontera norte, área en la que se ubica nuestro objeto de estudio. Entre otros, desperdicios de agua por fugas, tomas clandestinas, obstáculos para el cobro del servicio de agua. González (2011), al referirse a tres municipios del noreste (Reynosa, Matamoros, Tamaulipas y Acuña, Coahuila), menciona, entre otras cosas, que el panorama es poco halagador ante el crecimiento de la población, insuficiencia en la infraestructura y a los bajos niveles de eficiencia de los OOA. En cuanto a la calidad del agua, la autora solo pudo comparar 15 de los 41 parámetros de la norma (Nom-127-

SSA1-1994), por lo que señala que su cumplimiento por los OOA es parcial y se debe a la falta de recursos materiales o de presupuesto (p. 300 y 308). Esos municipios también son analizados por Arzaluz (2011) siguiendo tres factores: grado de profesionalización de los servicios públicos; transparencia en la información generada; mecanismos de participación ciudadana. En cuanto a esta última, como una de las críticas a los Consejos de Administración de los OOA, ella recomienda revisar los mecanismos de su convocatoria [para el involucramiento de la población] ya que ésta es poco clara. Agrega: “(...) la participación [de la ciudadanía] es solo aparente y restringida a algunos sectores que se agrupan en cámaras en donde el ciudadano común no aparece” (p. 61).

Acuña, Coahuila es una ciudad fronteriza con Estados Unidos, y comparte el agua del río Bravo con Eagle Pass, para los diferentes usos de ambas poblaciones. Ante su crecimiento y desarrollo, demanda más agua para el abasto de la población, presionando a la fuente de agua, el río Bravo; en 1990 tenía una población de 56,336 habitantes y en 2020 casi la triplicó al pasar a 163,058 (INEGI, 1990, 2020). Así, es un recurso que ya está comprometido para el desarrollo de ambas ciudades. Como se señaló, Acuña enfrenta problemas en el manejo del agua y su eficiencia es uno de los retos más importantes, por lo que el abasto de agua y contar con un servicio de calidad son siempre desafíos para garantizarlos a la población.

El objetivo de este trabajo es brindar un panorama de la gestión del agua potable en Acuña, Coahuila, haciendo énfasis en la eficiencia en el manejo del agua.

Como parte de lo anterior, se hace una breve reflexión sobre los mecanismos de participación de la población en dicha gestión, tratando de mostrar que aún se tienen retos en la eficiencia en el manejo del agua y del servicio. El artículo se divide en las siguientes secciones: después de esta introducción, en la se-

gunda parte se aborda sobre la perspectiva conceptual, en el tercer apartado se presenta la metodología; en la cuarta sección se hace una reseña de los resultados; en la quinta parte se presentan las conclusiones y se hace una breve discusión y en el sexto apartado se incluye la bibliografía.

Gestión del agua

En esta parte se reflexiona sobre algunos elementos de la nueva gestión del agua, centrándonos en el agua potable y en el contexto mexicano, con la finalidad de documentar los fundamentos para el cumplimiento del objetivo propuesto en este trabajo. La gestión del agua urbana en México estuvo centralizada en instancias del gobierno federal hasta los años ochenta. La provisión de los servicios de agua se hizo bajo un modelo de la oferta del recurso, sin considerar los impactos sociales y ambientales de los usos del agua.

Lo que importaba era dar cobertura de los servicios a una población creciente que demandaba cada vez más agua, sobre todo para las grandes ciudades y al sector urbano, dejando al margen las poblaciones rurales. En este modelo de oferta, la inversión en gran infraestructura como presas, acueductos, redes de abastecimiento, entre otras, fueron importantes para abastecer a las ciudades. En ese contexto, se avanzó en proporcionar mayores coberturas de agua y drenaje, pero no obstante esos esfuerzos el suministro a toda la población del país sigue siendo un reto por cumplir en el país, además para proveerlo con calidad e inclusión a todos los grupos de la sociedad.

Una transición hacia la descentralización de la gestión de los servicios de agua potable hacia los estados y municipios se da con las reformas del artículo 115 de la Constitución en 1983. Con esa reforma se trasfiere a los municipios la responsabilidad de la provisión del agua potable y alcantarillado y después en 1990 el del saneamiento. Rolland y Vega (2010) conciben dos momentos en la gestión de agua en México, con un parteaguas en 1992: a) una etapa fuertemente centralizada en donde la

administración pública del agua es de responsabilidad federal; b) un modelo de gestión del recurso basado en la descentralización, democratización, así como en la privatización del agua. Estos elementos van a estar presentes en la nueva gestión del agua que –centrada en la demanda del recurso– en términos generales busca un uso y manejo racional-ambiental del agua.

Aunque el tránsito hacia una mayor responsabilidad de los estados y municipios en la provisión de servicios de agua potable estuvo marcado sobre todo por la carencia de recursos económicos en las instancias federales para afrontar las crecientes demandas de los servicios de agua potable por una mayor población y ciudades en constante crecimiento, la concepción de un modelo centrado en la demanda de los recursos hídricos estuvo influenciado por aspectos sociales y ambientales: permeaba la concepción de una crisis de los recursos hídricos por su escasez (en gran medida debida a su sobre explotación) y su contaminación (la degradación en su calidad por los diversos usos). Así, la escasez de agua se debe más a su mal manejo que a la escasez natural (Carrillo y Constantino, 2010).

Para Dávila Poblete (2006) la crisis del agua no se debe a su escasez sino a su mala gestión. De esa manera, el suministro global del agua ha disminuido desde 1970 y esta reducción no solo se debe al crecimiento de la población sino también se ve exacerbada por su uso excesivo (Shiva, 2007). Crisis ambiental que se manifiesta, tal vez, con más énfasis en las recomendaciones de las conferencias –entre otras– de Río en 1992 y de Dublín el mismo año, que derivaron en propuestas de usos racionales y sustentables de los recursos, en este caso hídricos, desde una perspectiva de su gestión integral. El párrafo siguiente abunda un poco más de ese contexto internacional que incide en la política hídrica en México, para después continuar con la reflexión de la gestión del agua en el contexto nacional.

Se considera a la Cumbre sobre Agua, de Mar

de Plata de 1977, la primera reunión que se centra en la atención de la crisis del agua (Caldera y Torregrosa, 2010; ver también Mizanur y Varis, 2005). Para Sánchez y Sánchez (2004), desde esta Cumbre hasta el Foro Mundial del Agua de Kyoto de 2002, se han promovido principios y recomendaciones de la Gestión Integral de los Recursos Hídricos (GIRH). La Agenda 21 derivada de la Cumbre de Río de 1992, en su capítulo 18 sobre los recursos hídricos, contempla un “enfoque integrado de la ordenación ecológicamente sostenible de los recursos hídricos [...]” (Naciones Unidas, 2000, en SER/SEMARNAT, 2000, p. 403). El enfoque integrado es necesario para una gestión eficaz del agua, acorde con la Declaración de Dublín de 1992. Además, ésta contempla que el agua debe tener un valor económico en todos sus usos y, por ello, se le debe reconocer como un bien económico. Entre los programas de acción propuestos, en la Conservación y aprovechamiento del agua, señala que “[...] La aplicación del principio de que ‘quien contamina paga’ y la fijación de precios que reflejen el valor real del agua fomentarán la conservación y el reaprovechamiento del recurso [...]”. Asimismo, que el aprovechamiento y la gestión del agua deben inspirarse en la participación de los usuarios, así como la de los planificadores y los responsables de tomar las decisiones (SER/SEMARNAT, 1992: pp. 3 y 6). Así, los principios que orientan la eficiencia del agua son los de Dublín (Sánchez y Sánchez, 2004).

Principios y contexto que a partir de los años 90 se incorporan en los marcos normativos e institucionales de México (Ley de Aguas Nacionales y CONAGUA, principalmente) y que definen en gran medida la gestión del agua urbana actual. En ese marco, tres elementos importantes guían la nueva gestión del agua: a) el tratamiento de las aguas residuales para evitar su contaminación; b) el cobro del agua que se abastece a la población (en un marco de eficiencia financiera) y c) participación de la sociedad en la gestión del agua (principalmente de la iniciativa privada).

Las crisis de 1982 y 1994 en el país abonaron a los cambios de modelo de la gestión del agua potable. La falta de recursos económicos obligó al gobierno federal a implementar medidas de descentralización y democratización de los servicios de agua potable. Para ello, instancias de financiamiento global como el Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aparecen como organismos importantes. México busca apoyo económico en dichos organismos que promueven la liberalización económica en la gestión de los recursos naturales (Rolland y Vega, 2010). Así, desde la década de los 1980, el agua se ha ido transformando de un bien público a un bien económico; de la administración del Estado a la administración privada. Y la apertura económica de esa década ha traído modificaciones a la Ley de Aguas Nacionales de 2004 y a la CONAGUA, promocionando el sistema de concesiones que abren el camino a la participación del capital privado (Montero, 2009).

Aboites (2009), habla de una transición entre agua de la nación y el agua mercantil-ambiental, que se puede ubicar entre la desaparición de la Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH) en 1976 y la nueva Ley de Aguas Nacionales de 1992; transición que tiene dos características importantes: el cuidado ambiental y la fiscalidad. El mismo autor refiere, entre otras cosas, no obstante que, en términos del medio ambiente, dos de sus principales características, la sobre explotación de acuíferos y la contaminación, distan mucho de haberse moderado o reducido. Y en la fiscalidad, [se ha dado] la reducción de la inversión pública y la renuencia de la inversión privada a involucrarse en dicha tarea y compensar la caída del interés gubernamental; así como la baja en la recaudación y cobranza (ver pp. 85, 99 y 102). En esa tónica, Shiva (2007) menciona que hay dos paradigmas para enfrentar la crisis del agua: el del mercado y el ecológico. El primero, considera la escasez del agua como crisis porque no se comercializa el agua y si se transfiriera libremente en el mercado, el agua se transmitiera

hacia las regiones de escasez y el alza en los precios conduciría a su conservación. Agrega, entre otras cosas, que ese paradigma no considera los límites ecológicos del ciclo del agua. La interrupción de éste y la explotación excesiva del recurso causan una escasez absoluta que los mercados no pueden reemplazar (Ver Pp. 30-31).

En la gestión del agua potable, los elementos y principios que se han documentado se incorporan en las instancias locales que proporcionan dicho servicio y el drenaje y saneamiento. Esto en aras de buscar una mayor eficiencia –física, económica y ambiental– tanto en el manejo y usos del agua. Así, a partir de 1992 se impulsa la creación de los nuevos organismos operadores de agua (OOA) con una visión empresarial y social-ambiental. Como se mencionó, de la mano de las Ley de Aguas Nacionales y de la nueva institución que maneja el recurso: la CONAGUA. Política del agua que estuvo impulsada e influida, como se señaló, por los organismos de financiamiento multinacionales. Y con el apoyo de estos últimos por las multinacionales del agua que se van a asociar con empresas locales para la prestación de servicios de agua potable. Si bien no todos los OOA se han privatizado, “los municipios han sido incitados en gran medida a confiar los servicios de agua al sector privado” (Rolland y Vega, 2010, p. 177). Desde la fundación de los OOA se les encargó: a) incrementar las tarifas; b) esquivar las demandas y presiones sociales, sanear la administración del sistema de agua potable y absorber todos los costos relacionados con los rezagos en la infraestructura, adeudos por energía eléctrica y otros; y c) aumentar la eficiencia del sistema comercial y de cobranza, igualando los montos de volúmenes entregados con los facturados (Dávila, 2006).

En el contexto local, las leyes e instituciones estatales de agua se modifican para compaginar al marco nacional la gestión del agua. En el caso de Coahuila, entre otras cosas, la ley define los OOA encargados de dicha gestión y permite, por ejemplo, interrumpir el servicio

de agua a quienes no lo paguen; además contempla que los OOA particulares que obtengan la concesión podrán prestar dichos servicios (artículo 4) y también considera el corte total del servicio ante la mora de tres meses de pago (artículo 86) (Congreso del Estado de Coahuila, 2009). Entre las atribuciones de los OOA está el prevenir la contaminación de las aguas y el reúso de las aguas residuales tratadas (artículo 21, fracción VII). Además, las tarifas ahora son atribución de los Consejos de Administración (CA) (Congreso del Estado de Coahuila, 1993). Para no contaminar, los OOA tienen la facultad para tratar el agua o concesionarla a instancias de la iniciativa privada, o hacerlo de manera conjunta.

Una de las formas para evaluar el desempeño social-ambiental de los OOA en el manejo del agua y en la calidad del servicio, es a través de los programas de gestión mediante la aplicación de diversos conceptos: indicadores de gestión del agua. Así, “la evaluación de la eficiencia en la administración del agua potable es una parte importante de una gestión enfocada en el manejo de la demanda del agua (...)” (Lutz y Salas, 2011, p. 568). Los indicadores principales son: Eficiencia Física (EF); Eficiencia Comercial (EC), Eficiencia Global (EG), así como el Agua No Contabilizada (ANC). Para algunos autores, esas eficiencias evalúan la eficiencia hídrica (Armendáriz, 2010, p. 49). La Conagua (2013) define la EF como el volumen de agua facturado entre el producido; la EC es el volumen de agua recaudado entre el facturado; la EG se concibe como el producto de las anteriores eficiencias; y la ANC representa el volumen de agua no facturado (volumen producido-volumen facturado) entre el volumen no producido en el año. Todas expresadas en porcentaje. La importancia de dichos conceptos es que permiten ver la eficiencia física y ambiental del agua. Así, los bajos niveles de eficiencia conducen a un círculo vicioso caracterizado por la falta de sustentabilidad financiera y ambiental (Lutz y Salas, 2011).

Para mejorar la calidad y la eficacia en los

servicios de agua que proporcionan los OOA, la ha instituido Programas de Gestión. Éstos buscan auxiliar a los estados y municipios para el mejoramiento cuantitativo y cualitativo de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento en las zonas urbanas (CEMNDA, 2006). Algunos de los más importantes: PROMAGUA, PRODER, APAZU. El primero, se aplica a poblaciones mayores a 50,000 habitantes para modernizar los OOA y se permite recibir recursos privados como complementarios a los del Programa. Además, fomenta la autosuficiencia, las eficiencias física y comercial, así como el cuidado del medio ambiente; el segundo, se aplica a poblaciones de 2,500 o más habitantes y plantea devolver los derechos a los OOA para mantenimiento, modernización y mejora de la eficiencia de la infraestructura, así como el mejoramiento de los servicios; y el último, se aplica localidades de 2,500 o más habitantes para incrementar las coberturas de agua potable, alcantarillado y saneamiento (Valencia y Molina, 2013; Armendáriz, 2010; CEMDA, 2006).

La participación de la sociedad

En esta última parte de la sección se refiere de manera general a los mecanismos existentes para la participación de la población en la gestión del agua potable. La participación es otro factor importante en la nueva gestión del agua. Carabias y Landa (2005) refieren que para la solución de los problemas del agua se demanda la participación de la sociedad, los usuarios y la comunidad. En el manejo del agua urbana la sociedad poco se involucra y por lo general se trata de su involucramiento en su demanda ante la falta del recurso. Este tipo de participación se puede ubicar dentro de los tipos de actores –organizaciones– que se involucran por su afectación de su uso directo del agua (Carabias y Landa, 2005).

En el modelo de escalera de participación de Arnstein (1969), en los peldaños más bajos se localiza la no participación y en los más altos se da ésta: en aquéllos se manipula o se “da una terapia” [entrecomillado mío]; y en los

segundos es en dónde la participación se incrementa, aquí están el control ciudadano y el poder delegado. En ese sentido, la participación de la población en la gestión del agua potable se podría ubicar en esos peldaños más bajos. Un elemento importante para la participación de la sociedad en la gestión del agua es la información en esta materia. Al respecto, se ha encontrado que la información de los OOA es muy dispersa, con mensajes incompletos y con dificultad de su acceso para el ciudadano común (Arzaluz, 2011).

La participación de la sociedad es impulsada por la CONAGUA a través del involucramiento de los usuarios del agua acorde con el nuevo modelo de gestión del agua. Esta participación se contempla en la Ley y en la política hídrica a través de la figura de los Consejos de Cuenca (CC), integrados por funcionarios Federales, Estatales, Municipales y los usuarios.

Los OOA se consideran como parte de éstos últimos (artículo 13 BIS) (Cámara de Diputados, 1992). Musseta (2009, p 71) menciona, entre otras cosas, que las reformas introducidas tenían una función doble: introducir el uso eficiente del agua para su conservación y promover una mayor participación de los usuarios del agua y de inversionistas privados. No obstante, la importancia de los CC en la participación de los usuarios en la gestión del agua, una de las críticas que se hace al respecto es que dicha participación es a invitación de dichos Consejos y no se incluye de manera democrática a los usuarios, participando principalmente aquellos que tienen más presencia (o poder) en los sectores que usan el agua. Así, la participación es “(...) promovida por el mismo Estado (...)” (Musseta, 2009, p. 73). Si bien se considera la participación social en los Consejos, en la gestión del agua potable en las ciudades la representación de la sociedad se hace principalmente a través de los denominados Consejos de Administración (CA) de los OOA. Éstos “representarán a las organizaciones del sector público, preferentemente del Cabildo, y de los sectores social y privado” (artículo 24), (Congreso

del Estado, 2009). También se involucra a la sociedad a través de los Programas de Cultura del Agua (PCA); entre sus objetivos están: “entablar un contacto con la sociedad y promover y fomentar entre los niños, jóvenes y adultos, el cuidado, ahorro y uso eficiente del agua”, también se promueve el pago puntual que deben hacer los usuarios por el servicio de agua (SIMAS, 2019d). Pero como se dijo: “(...) la participación es solo aparente y restringida a algunos sectores que se agrupan en cámaras en donde el ciudadano común no aparece (...)” (Arzaluz, 2011: 61).

Metodología

En el desarrollo de este trabajo se revisaron datos e indicadores de gestión del agua de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), del Sistema Municipal de Aguas y Saneamiento de Acuña, Coahuila (SIMAS), del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) y de INEGI: A) sobre eficiencias: Física, Comercial, Global y Agua No Contabilizada; coberturas de agua, micro medición, dotación de agua, extracción e índice laboral; de SIMAS también se revisaron actas del Consejo de Administración que sirvieron para consultar indicadores de gestión que no se encontraron en las otras fuentes revisadas. Estos datos e indicadores tienen el propósito de ver lo relacionado con la gestión y del servicio del agua, enfatizando en la eficiencia del OOA y sobre todo en el manejo físico del recurso, pero considerando también aspecto de la administración del servicio. B) Se realizaron dos entrevistas: a) al gerente de SIMAS, Jesé Luis Salinas Galán; b) al responsable de Cultura del Agua, Yorsin Gómez Hernández. Mediante una guía de entrevista con preguntas abiertas dirigidas a rubros vinculados con el desempeño del organismo en la gestión y sobre el programa de cultura del agua. C) se revisaron otras fuentes bibliográficas secundarias y notas de la prensa local. Las entrevistas, las actas de SIMAS y la revisión de su Página Web, sirvieron para explorar sobre de los mecanismos de participación ciudadana en la gestión del agua.

A partir de los datos y la información de todo lo anterior, se reflexiona sobre la gestión del agua en Acuña, Coahuila, con el propósito de documentar dicha gestión. Los resultados se expresan en forma de reseña considerando principalmente: a) los indicadores de eficiencia mencionados (Física, Comercial, Global y Agua No Contabilizada, aunque se recuperan los otros conceptos de gestión mencionados más arriba) y, b) la breve reflexión sobre los mecanismos existentes de participación de la población en la gestión del agua.

La gestión del agua en Acuña

El río Bravo es la fuente principal de abasto de agua para la población del municipio. El servicio se provee con dos plantas potabilizadoras. La Planta 1 tiene más de 35 años y recientemente fue renovada y puesta en operación en 2017. En 2002 se construyó la planta 2 que se puso en operación en 2003 con una capacidad de diseño de 500 l/s pero extrae un caudal de agua cruda de 515 l/s y envía un gasto de agua potabilizada a la ciudad de 464 l/s (Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), 2018). Las dos plantas tienen una capacidad

de potabilización de 650 l/s (Conagua, 2019).

El servicio de agua potable lo proporciona el organismo paramunicipal Sistema Municipal de Aguas y Saneamiento (SIMAS). Para abastecer a la población de 163,000 habitantes. El agua que se extrae de la fuente referida ha aumentado en los últimos años y hoy es de 695 lps. En este año (mayo de 2021) rebasó la capacidad instalada según el Inventario de Plantas de Potabilizadoras (2019) es de 650 lps. La cobertura de agua es del 99 por ciento. Un servicio asociado al agua es el drenaje y en éste se tiene una cobertura del 96 por ciento. La cobertura de tratamiento del agua residual generada en los últimos años es de alrededor del 70 por ciento¹. En promedio se cobra 4.3 pesos por metros cúbico de agua.

En los últimos años es de 3.8 pesos. Y siempre es menor a lo que se factura por metro cúbico de agua. Y como se aprecia, la mayor parte de los ingresos de SIMAS se va en gastos personales y en electricidad, 63 por ciento en el último año (mayo de 2021) (Cuadro 1). Esa breve radiográfica se puede complemen-

■ Cuadro 1. Indicadores de gestión de SIMAS Acuña 2019-2021

Table 1. SIMAS Acuña management indicators 2019-2021

Indicador	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Cobertura Agua	99	99	99	99	99	99
Cobertura Drenaje	96	96	96	96	96	96
Cobertura de Tratamiento	98	93	95	73	66	71
Dotación (l/h/d)	259.9	253.1	232.3	334.6	330.8	364.0
Extracción (lps)	485.9	495.7	434.2	625.5	618.4	694.9
Incidencia de Energía E. (de los ingresos totales año)	10.7	14.4	9.6	15.7	15.1	17.9
Facturación por m ³	5.0	5.3	6.0	4.4	5.0	4.7
Cobro por m ³	4.3	4.2	5.5	3.9	4.6	3.8
Gastos personales (de los ingresos totales año)	52.5	48.6	50.8	42.5	46.4	45.3

Fuente: Elaboración con datos de SIMAS, 2016c, 2017b, 2018c, 2019e, 2020 y 2021.

Notas: Las cifras se redondearon. Se tomaron datos para mayo de cada año.

¹Los datos muestran cifras superiores al 90 por ciento para años previos. Es posible que ahora se estén reportando datos más realistas ya que antes de 2020 la PITAR estaba concesionada a una empresa y era ésta la que proporcionaba la información sobre el tratamiento de aguas residuales. Ahora la planta es manejada por SIMAS.

tar con la revisión de otros indicadores. Los de eficiencia en la gestión permiten ver más de cerca la calidad del servicio proporcionado por SIMAS. Si bien la eficiencia física ha aumentado, a lo largo de los años se ha mantenido en promedio en alrededor del 54 por ciento. La eficiencia comercial ronda en los 81 por ciento como promedio y la global en el 46 por

ciento². En todo caso, se puede ver que en la eficiencia en la administración del servicio y del manejo del agua ha sido durante años, y sigue siendo, un problema sin resolver. Lo que deriva en desperdicios de agua y en problemas de cobro por el servicio, aún muy importantes. (Cuadro 1).

■ **Cuadro 2. Acuña. Eficiencias de gestión del agua, 2003-2021³**
 Table 2. Acuña. Water management efficiencies, 2003-2021.

Indicador/ Año	2003	2006	2009	2012	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
E. Física	48	37	31	30	50	52	54	57	62	44	51	63
E. Comercial	59	83	82	84	69	86	85	59	92	90	90	81
E. Global	28	31	25	25	35	45	46	45	57	39	46	51

Fuente: CONAGUA, 2004, 2007, 2010 y 2013. SIMAS, 2014, 2015, 2016c, 2017b, 2018c, 2019e, 2020 y 2021

Nota: Los datos de 2016 a 2021 son a mayo de cada año.

Los datos de pérdidas físicas concuerdan con lo que señalan las autoridades. De acuerdo al Gerente de SIMAS en 2019 se perdía 47.5 por ciento del agua y en 2020 un 50 por ciento de ella no se contabilizaba (La Rancherita del Aire, 2020). El desperdicio se produce por fugas, mal uso, tomas clandestinas, falta de mantenimiento de tuberías, entre otros factores. De acuerdo al Gerente de SIMAS, lo que han detectado es: mala calidad de los materiales, malas instalaciones y altas presiones. Recalca que el gran problema son las micro fugas en las tomas domiciliarias. Como se observó en los datos, hay un mayor avance en la eficiencia comercial (EC): en los últimos años que se sitúa en promedio en 81 por ciento.

La Eficiencia global se sitúa por el 50 por ciento en el último año. Sin embargo, como se observa (Cuadro 2) los datos son muy variables, y en algunos casos inconsistentes, año con año.

Además de las fugas, la falta de certidumbre sobre el agua que se desperdicia tiene que ver

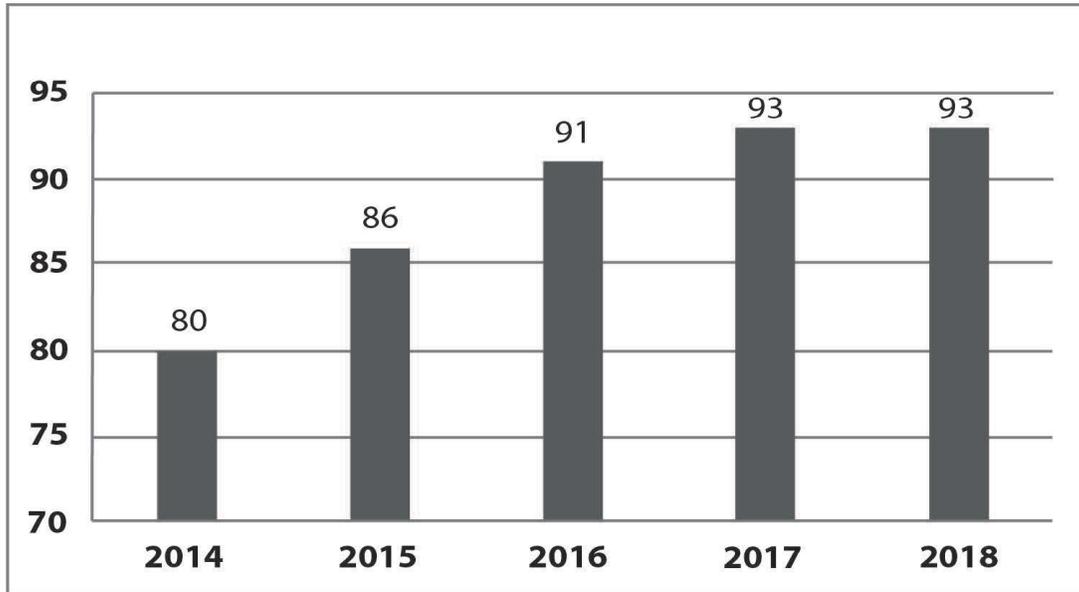
en parte a la falta de medición del agua en los hogares. Por ejemplo, en 2006 la micro medición era de 68 por ciento y en 2009 de 75 por ciento (CONAGUA, 2007 y 2010). Datos de SIMAS muestran que a partir de 2014 las coberturas de micromedición se incrementan, siendo en este año del 80 por ciento y 2018 del 93 por ciento, con un promedio para esos años de 88 por ciento (gráfica 2). Como señalaba el director de SIMAS “la que se puede ver es del 93 por ciento” (Salinas Galán, comunicación personal, 9 de diciembre de 2019).

En este año y 2020 ronda en los 93 por ciento y en 2021 en 88 por ciento (SIMAS, 2020 y 2021). Lo que muestra, como se mencionó: es una problemática que se presenta año con año y que sigue siendo un tema pendiente el que todas las viviendas cuenten con medidor y dar certidumbre a la medición del agua y su cobro según el consumo real. Como se observó, los pagos de nómina y de la energía eléctrica son de los rubros en donde mayormente se destina el presupuesto de SIMAS. De acuerdo con el gerente de SIMAS en 2019 en

² Considerando los datos de 2014 al 2021 donde se tienen datos para cada año.

³ De 2003 a 2012 se reportan solo los datos encontrados para los años referidos.

■ Gráfica 1. Acuña. Micromedición del agua (promedio) Acuña.
Graph 1. Micro-measurement of water (average).



Fuente: Elaboración propia con datos de Salinas Galán, comunicación personal, 9 de diciembre de 2019⁴.

Nota: los promedios se obtuvieron de los porcentajes mensuales para cada año.

promedio se asignaba el 17 por ciento en energía eléctrica y el 40 por ciento en nómina. Y Como se vio en el cuadro 1, hoy en los dos rubros se destina el 63 por ciento del presupuesto. Relacionado con lo anterior, otro indicador que impacta en la eficiencia en el servicio del agua es la cantidad de trabajadores de un organismo.

El índice laboral de SIMAS (trabajadores por cada 1000 tomas) en 2018 era de 3.8 (gráfica 2). Mientras que en 2019 fue 3.9, 4.0 en 2020 y 3.5 en 2021 (SIMAS, 2019e, 2020 y 2021)⁵. Esto es, 3.8 en promedio. Un rubro que se cuida que no suba demasiado. “(...) no dejo que suba del 4 por ciento (...) y cuando pasa del 4, me detengo un rato en la contratación”. “Y ser cautos en la contratación de personal porque creo que en los sistemas operadores el gran problema es la nómina, la alta contratación de personal que tienen en el organismo” (Salinas Galán, comunicación

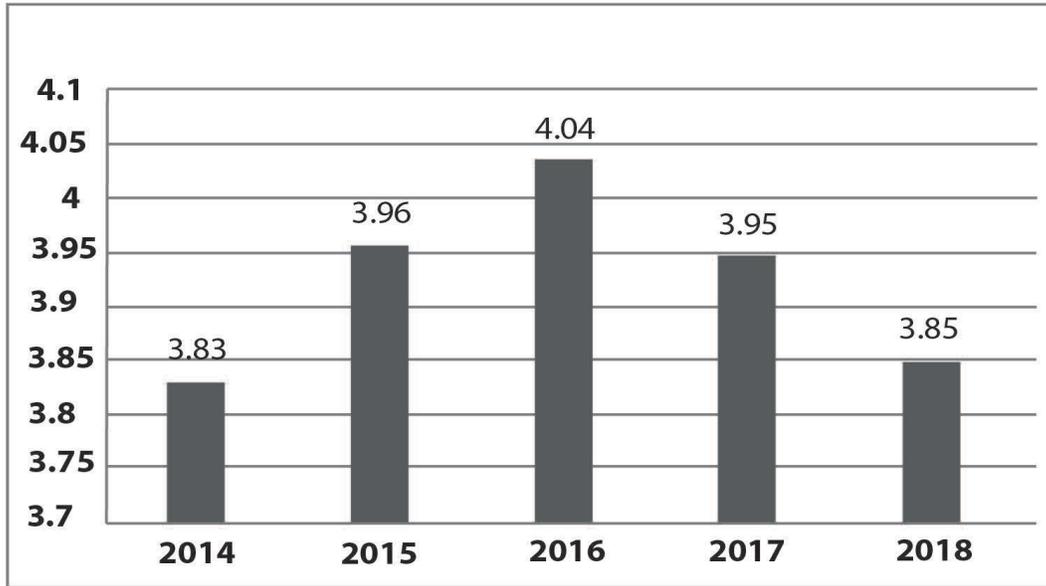
personal, 9 de diciembre de 2019). Como referencia, algunos estudios sobre los organismos operadores del país reportan un índice laboral del 5 por ciento de 2002 a 2011 (Flores, Rodríguez y Alcocer, 2012).

No obstante esos problemas en la gestión, actualmente se buscan otras fuentes alternativas de agua para enfrentar el aumento en la demanda: “exploración de agua subterránea”; algo contradictorio ya que “ahorita (2019) con el desperdicio que tenemos del 47 por ciento creo que podemos hacer bastante (...), o sea ser más eficientes para dotar a más gente sin necesidad de extraer más agua”. No obstante, eso, hoy se observan mayores volúmenes de extracción de agua (gráfica 3) y de acuerdo a la misma fuente: “se debió a la puesta en marcha de la rehabilitación de planta potabilizadora 1. Se hizo más eficiente con mayor volumen y calidad que en los procesos anteriores” (Salinas Galán, comentario personal, 9 de diciembre de

⁴Los datos de las gráficas elaboradas fueron proporcionados en archivos en formato Excel por la fuente entrevistada.

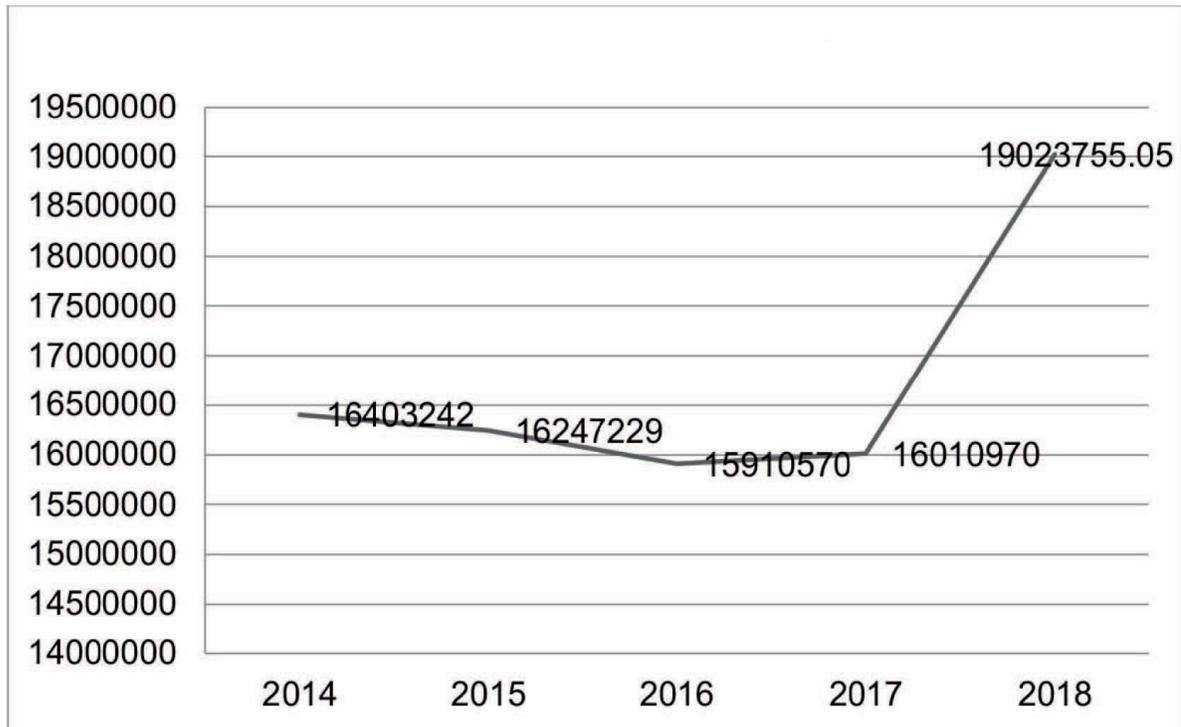
⁵Estos últimos datos son para el mes de mayo de cada año.

■ Gráfica 2. Índice laboral de SIMAS (promedio).
 Graph 2. Acuña. SIMAS labor index (average).



Fuente: elaboración propia con datos de Salinas Galán, comenario personal, 9 de diciembre de 2019.
 Nota: los promedios se obtuvieron de los porcentajes mensuales para cada año.

■ Gráfica 3. Acuña. Extracción de agua (M³).
 Graph 3. Acuña. Water extraction (M³).



2019). Adicional a esos números, en 2019, enero de ese año, se extrajeron 1,649,075.00 y en octubre 1,783,084.00 (metros cúbicos). Coincidiendo con los datos, como se observó en el cuadro 1, en los tres últimos años la extracción de agua ha aumentado. Los usuarios totales tuvieron incrementos: a diciembre de 2017 había 48,844 usuarios totales y en 2018 para el mismo mes había 50,615. Para octubre de 2019 son 51,972 (Salinas Galán, comentario personal, 9 de diciembre de 2019). Considerando los 52,000 que menciona el Gerente de SIMAS, se incrementó 3,156 usuarios de 2017 al 2019. Aunque en 2020 se mencionaba que cada año se suman 2,000 usuarios (La Rancherita del Aire, 2020). En síntesis, el agua que se extrae para abastecer a la población ha aumentado, y como también se mencionó gran parte de ésta se pierde por su desperdicio en su manejo y por la mala condición de las redes de agua, entre otros factores.

Participación

La participación de la población en la gestión del agua potable en las ciudades por lo general se reduce a los actores que participan en los Consejos de Administración. Otra vía es a través del Programa de Cultura del Agua (PCA). El cuadro 3 da cuenta de los organismos a los que pertenecen los consejeros de SIMAS Acuña. La participación de la población en la gestión del agua potable en las ciudades por lo general se reduce a los actores que participan en los Consejos de Administración. Otra vía es a través del Programa de Cultura del Agua (PCA). El cuadro 3 da cuenta de los organismos a los que pertenecen los consejeros de SIMAS Acuña. Al respecto, el Gerente de SIMAS menciona: “Tenemos un consejo ciudadanizado y se tiene el apoyo de ellos, 100 por ciento de apoyo”. ¿Ciudadanizado en qué sentido? “Porque están los Clubes Sociales y la Cámara de Comercio, la

■ Cuadro 3. Instituciones pertenecientes al Consejo del Sistema de Aguas de Acuña.
Table 3. Institutions belonging to the Council of the Acuña Water System.

Institución	Sector
Presidencia Municipal	Público
Desarrollo Urbano	Público
Obras Públicas	Público
Contraloría Municipal	Público
Ecología	Público
Colegio de Arquitectos	Civil ⁶
Colegio de Médicos	Civil
CANACO	Privado
Club Continental	Social
Club Rotario	Social
CANACINTRA	Privado
Club de Leones Acuña Amistad, A.C.	Social
Asociación de Maquiladoras	Privado
Club de Leones Acuña, A.C	Social

⁶El Colegio de Arquitectos y el de Médicos se ubicó en esta modalidad acorde a la definición que de los Colegios de Profesionistas hace la Dirección Estatal de Profesiones.

Canacintra, las Maquiladoras y cinco clubes sociales, están metidos en el Consejo”. Como se observa en el cuadro 3, entre actores públicos (municipales, sobre todo) y privados se conforma la mayoría del Consejo. Cuatro se pueden ubicar en el sector social. No obstante, éstos por lo regular pertenecen a instituciones con vínculos en la iniciativa privada que mantienen acciones de beneficencia social a través de esos organismos. Además, los consejeros difícilmente representan a toda la población y a los diversos grupos que la conforman. La inclusión de los consejeros es a invitación de las autoridades y avaladas por ellas, según se consigna en la ley correspondiente. La sociedad no los propone. Según J. Salinas Galán (comentario personal, 9 de diciembre de 2019) la función del Consejo es: “ellos [los consejeros] son los vigilantes de nuestro proceder, de la toma de decisiones que estamos haciendo todos los días en el gasto del dinero (...) que lo estemos gastando de forma adecuada, que no estemos desviando el recurso”. En general la intervención de los consejeros es votar por las propuestas hechas en el Consejo, sobre cuestiones de ingresos y egresos a manera de comparativo mes tras mes, así como sobre indicadores de gestión (mensuales) como las coberturas de agua y drenaje y las eficiencias física, comercial y global.

En cuanto al PCA, éste está dirigido principalmente para los estudiantes, si bien se involucran a otros grupos privados. J. Salinas Galán (comentario personal, 9 de diciembre de 2019) menciona: “(...) Estamos metiendo mucho esa cultura en los niños, por eso hicimos el museo del agua y traemos a los niños ese énfasis de que es necesario que los papás cumplan con el pago”. Por su parte Y. Gómez, responsable de Cultura del Agua, (comunicación personal, 9 de diciembre de 2019) menciona: “Nos enfocamos más que nada en estudiantes. En el museo la mayoría de los que vienen son niños”. El PCA atiende principalmente tres aspectos: a) pláticas sobre el agua en el museo de SIMAS y recorridos por la planta potabilizadora para conocimiento del proceso de potabilización o sobre el tratamiento del agua; b) conferencias en

algunos centros de trabajo a invitación de interesados en el tema del agua; c) organización de eventos en fechas alusivas al tema como el Día Mundial del Agua y actividades específicas como la Carrera del Agua o concursos alusivos a recurso hídrico. “Básicamente realizamos tareas de concientización: pláticas con estudiantes de todas las edades desde kínder hasta universidad, y eso se hace en las instalaciones que tenemos aquí, tenemos un museo del agua; hacemos recorridos por la planta tratadora para que conozcan el proceso de potabilización; se hacen visitas a escuelas y realizamos actividades culturales en determinadas fechas orientadas a este rubro” (Gómez, comunicación personal, 9 de diciembre de 2019).

Sin embargo, el impacto del PCA no se evalúa. Sólo las opiniones que puedan tener de la gente a través de las redes sociales o de las quejas que reciben por el abasto del agua, por ejemplo. “Como le comento, ha sido más sobre lo que vemos, las experiencias y lo que hemos analizado a lo que nos comentan (...)” (Gómez, comunicación personal, 9 de diciembre 2019). J. Salinas Galán (comunicación personal, 9 de diciembre de 2019) menciona que entre los retos que tienen es la eficiencia y que si le reclaman a la sociedad para que cuide el agua “el primer cuidador debemos ser nosotros”. Para Gómez (comunicación personal, 9 de diciembre de 2019) del PCA, uno de los retos es la “indiferencia de las personas que siguen desperdiciando el agua (...), hacerlas cambiar de que vean la seriedad del asunto, de que sí tenemos un río y que no es nada más de sacar el agua”. En resumen, en el PCA la población recibe información/concientización sobre los diversos aspectos del agua, más que de su involucramiento en la política del recurso, y que la población esté consciente de que hay que pagar el agua que consume: no hay un involucramiento en la política pública del agua. Esto se reduce a la participación de algunos actores sociales en los Consejos de Administración.

Conclusiones

Acuña, Coahuila tiene coberturas de agua y drenaje de 99 y 96 por ciento, respectivamente.

Casi cubren toda su población. El problema se sigue presentando en la eficiencia en la gestión del agua y en la administración del servicio: en la eficiencia física, en promedio se desperdicia el 46 por ciento del agua que se produce y en 2021 es del 50 por ciento; en la eficiencia comercial, se adolece en un 19 por ciento en el cobro del agua de la que se factura; en eficiencia global, el desempeño del organismo ronda en el 50 por ciento (refrenda el problema de desperdicio de agua y falta de su cobro). Además, gran parte del presupuesto de SIMAS (mayo de 2021) se va en electricidad y en nómina: el 63 por ciento se destina para esos rubros. Además, acorde a los datos revisados, el problema de la eficiencia en el manejo y administración del agua es recurrente en el trascurso de los años.

Así mismo, la participación de la sociedad en la gestión del agua potable es mínima, se reduce al involucramiento de algunos actores de la localidad a través del Consejo de Administración de SIMAS. No se observa cómo puedan representar a toda la sociedad; ésta no se involucra en la designación de los consejeros. La Ley respectiva del Estado determina los miembros del sector público, privado y social que formarán el Consejo y son los Cabildos quienes autorizan su conformación final y organismos y personas que lo conformarán (ver Congreso del Estado, 2009). Por otra parte, la población que accede al Programa de Cultura del Agua participa como receptora de información y/o concientización sobre el tema de agua y de su pago. Además, este programa no se evalúa para ver el posible impacto en la sociedad.

En el marco de una Nueva Gestión del Agua, que busca organismos más eficientes en la gestión del agua e involucrando a la sociedad, los datos del trabajo sugieren aún hay tareas pendientes por realizar en ese sentido: hacer un manejo y uso más eficiente del agua para minimizar la presión sobre un recurso ya comprometido, el del río Bravo, ante una población y ciudad en crecimiento. Como se observó, la extracción del agua en los últimos años ha aumentado de manera importante: en mayo de 2021 la potabilización de 695 lps superó incluso a la capacidad de las

plantas (650 lps). Y una de las soluciones que han buscado las autoridades es abrir nuevas fuentes de agua (agua subterránea) para abastecer a nuevas demandas de población.

Discusión

La Nueva Política Hídrica en el país busca, por lo menos desde los años 90, un uso más eficiente y ambiental del agua. En la gestión del agua potable los nuevos OOA se concibieron como instancias para lograr lo anterior. Sin embargo, como se mostró en este trabajo, para el caso que observamos, y como se mencionó, la eficiencia en el manejo del recurso y en la administración del servicio de agua potable sigue siendo un tema pendiente. Los datos son coincidentes con los hallazgos de otros trabajos en distintos ámbitos de estudio. La falta de eficiencia en el manejo del agua lo han documentado autores ya citados como Lutz Ley y Salas Adams (2011); Martínez Austria y Bourgett (2008) y Pineda Pablos (2002 y 2008).

Como reza el título del artículo de 2008 de este último autor: “Nacidos para perder dinero y derrochar agua. El inadecuado marco institucional de los organismos operadores de agua en México”. Y también se ha documentado que en la eficiencia física poco se ha avanzado en los años y los datos se sitúan, más menos, entre los 50 y 60 por ciento de eficiencia (Lutz Ley Salas, 2011 y Pineda Pablos y Salazar, 2008). Otra de las estrategias propuestas para eficientar el uso y manejo del recurso y mejorar el servicio del agua, fue la inclusión de la participación social, pero sobre todo de los agentes del sector privado en la prestación de los servicios de agua y saneamiento. No obstante, a la fecha la mayoría de los OOA en México son públicos. Y la participación de la gente en la política hídrica local es también un tema pendiente. Como se menciona en el documento, en el caso revisado se reduce a la inclusión de actores de las cámaras locales en el Consejo de Administración de SIMAS, no obstante que esta figura en la nueva gestión del agua se concibe como trascendente para mejorar la eficiencia y el servicio del agua. Así, los resultados en este trabajo son coincidentes con lo que señalan otros autores para los OOA de la región: sobre la apariencia

de la participación ciudadana y su restricción a algunos sectores agrupados en cámaras locales (Arzaluz, 2011).

Este trabajo ha sido un acercamiento a la gestión del agua en Acuña, Coahuila, es un tema que requiere de mayor trabajo de campo para seguir mejorando el conocimiento en dicha temática. Los obstáculos que se enfrentan son al menos: a) la falta y confiabilidad de la información, pues como se observó en el trabajo, los datos son muy variables –y en ocasiones inconsistentes– año con año lo que dificulta su análisis; b) la carencia de información constante con lagnas en distintos años complica su uso; c) y las páginas Web de los OOA tienen información muy general y no presentan sus indicadores de gestión, si los tienen. Otro tema pendiente es sobre el tratamiento de aguas residuales y el reúso de agua tratada. Los datos reportados en este trabajo sugieren menores coberturas de tratamiento hoy que en años anteriores. Este servicio está a cargo de SIMAS y antes de 2020 era responsabilidad de una instancia privada; por lo que se sugiere hacer estudios puntuales en este rubro: el cuerpo receptor y reúso son: río Bravo y CFE, respectivamente (CONAGUA, 2019).

Referencias

Aboites, A.L. (2009). *La decadencia del agua de la nación*. México: El Colegio de México.

Armendáriz, S. (2010). Organismos operadores de agua y la nueva gestión hídrica: el caso de cuatro municipios conurbados de la ZMCM (Tesis de maestría). UAM Azcapotzalco. Recuperado de http://zaloamati.azc.uam.mx/bitstream/handle/11191/1188/Organismos_operadores_de_agua.pdf?sequence=1.

Arnstein, Sherry R. (1969) A Ladder Of Citizen Participation, *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216–224. doi: 10.1080/01944366908977225.

Arzaluz, S. (2011). Los servicios públicos en los gobiernos locales mexicanos: una mirada a la gestión del agua en municipios fronterizos. En. I. Aguilar Benítez. Los servicios de agua en el norte de México. *Gestión, manejo financiero y aspectos ambientales* (pp. 25-54). Tijuana, B.C.: El Colegio de la Frontera Norte.

Caldera, A. R y Torregrosa y Armentia, M. L. (2010). Proceso político e ideas en torno a la naturaleza del agua: un debate en construcción en el orden internacional. En. B. Jiménez Cisneros, M. L. Torregrosa y Armentia, y L. Aboites Aguilar. *El agua en México: cauces y encauces* (pp. 317-346). México: Academia Mexicana de Ciencias. Recuperado de <http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Contenido/Documentos/elaguaenmexico-caucesyencauces.pdf>.

Ley de Aguas Nacionales. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de diciembre de 1992. Última Reforma DOF 6-01-2020. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/16_060120.pdf

Carabias, J. y Landa, R. (2005). La participación social en la gestión integral del agua (Capítulo 11). En J. Carabias y R. Landa. *Agua, medio ambiente y sociedad. Hacia una gestión integral de los recursos en México*. UNAM; El Colegio de México; Fundación Gonzalo Río Arronte. Recuperado de http://www.bibliotecavirtuales.com/recursos/agua_medio_ambiente_y_sociedad.pdf

Carrillo G. y Constantino R. (2010). El Manejo del recurso hídrico, ¿escasez o un modelo de gestión inadecuado en México? En D. Montero, E. Gómez, G. Carrillo, y L. Rodríguez (Coords). *Innovación tecnológica, cultura y gestión del agua. Nuevos retos del agua en el Valle de México*. (pp. 119-135). México: UAM/Porrúa.

CEMDA (2006). El agua en México: lo que todos debemos saber. México: CEMDA.

Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) (2013). Situación del Subsector Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento. Edición 2013. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/108997/DSAPAS_2013.pdf.

CONAGUA (2010). Situación del Subsector Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento. Edición 2010. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/108994/DSAPAS_2010.pdf.

CONAGUA (2007). Situación del Subsector Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento. Edición 2007. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/108991/DSAPAS_2007.pdf.

CONAGUA (2004). Situación del Subsector Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento. Edición 2004. Recuperado de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/614605/DSAPAS-2004.pdf>.

Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza. Ley publicada en el Periódico

Oficial el martes 24 de febrero de 2009. Última reforma 16 de diciembre de 2016. Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Coahuila%20de%20Zaragoza/wo57490.pdf>.

Ley que crea el organismo público descentralizado denominado Comisión Estatal de Aguas y Saneamiento de Coahuila. Ley publicada en el Periódico Oficial, el martes 31 de agosto de 1993. Última reforma 20 de diciembre de 2019. Recuperado de <https://www.sema.gob.mx/descargas/legal/leyes/2020/Ley%20que%20crea%20CEAS%2020122019.pdf>.

Dávila Poblete, S. (2006). *El poder del agua. ¿Participación social o empresarial? México, experiencia piloto del neoliberalismo para América Latina*. México: ITACA.

Dirección Estatal de Profesiones. Colegios de Profesionistas. Recuperado de <https://www.seducoahuila.gob.mx/profesiones/que-son-colegios-de-profesionistas.html>.

Flores, F; Rodríguez, M. y Alcocer, V. H. (2012). Indicadores de Gestión Prioritarios en Organismos Operadores. IMTA. Recuperado de http://www.pigoo.gob.mx/Informes/HC12061_INDICADORESDEGESTIONPRIORITARIOSENORGANISMOSOPERADORES.pdf.

González, M. E. (2011). La calidad del agua en tres ciudades del noreste de México, p. 293-324. En I. Aguilar Benítez. *Los servicios de agua en el norte de México. Gestión, manejo financiero y aspectos ambientales*. Tijuana, B.C.: El Colegio de la Frontera Norte.

Instituto Mexicano de Tecnologías del Agua (IMTA) (2018). Diagnóstico y Plan de Acción de Modernización del Área Comercial del Sistema de Aguas y Saneamiento de Ciudad Acuña, Coahuila. Recuperado de <http://repositorio.imta.mx/bitstream/handle/20.500.12013/2015/HC-1813.3.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

INEGI (2020). Censo de Población y Vivienda 2020. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c

INEGI (1990). Censo de Población y Vivienda 1990. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/1990/>

La Rancherita del Aire (5 de junio de 2020). SIMAS Acuña garantiza abasto de agua por los próximos 5 años, pero pide cuidar cada gota. Recuperado de <https://rancherita.com.mx/noticias/detalles/86007/simas-acuna-garantiza-abasto-de-agua-por-los->

[proximos--anos-pero-pide-cuidar-cada-gota.html#YHCqSR9KjIV](https://rancherita.com.mx/noticias/detalles/86007/simas-acuna-garantiza-abasto-de-agua-por-los-proximos--anos-pero-pide-cuidar-cada-gota.html#YHCqSR9KjIV).

Lutz Ley, A.N y Salas Adams, A. (2011). Evolución y perfiles de eficiencia de los organismos operadores de agua potable en México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 26(3), 563-599. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/educm/v26n3/2448-6515-educm-26-03-563.pdf>.

Martínez, P. F; García, N. H. y Bourguett, V. (2008). La transformación del subsector agua potable, drenaje y saneamiento, una visión a través del conocimiento y la tecnología. En R. Olivares y R. Sandoval (Coords.). *El Agua Potable en México*. (pp. 327-339). México: ANEAS. Recuperado de <http://aneas.com.mx/wp-content/uploads/2015/07/EL-AGUA-PO-TABLE-EN-MEXICO.pdf>.

Mizanur Rahaman, M y Varis, O (2005). Integrated water resources management: evolution, prospects and future challenges. *Sustainability: Science, Practice and Policy*, 1(1), 15-21. Recuperado de <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/15487733.2005.11907961>.

Montero, D. et al. (2009). *Innovación Tecnológica, cultura y gestión del agua*. Nuevos retos del agua para el Valle de México. México: UAM/Porrúa.

Musseta, Paula (2009). Participación y gobernanza. El modelo de gobierno del agua en México. *Revista Espacios Públicos*, 12 (25), 66-84. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/676/67611350005.pdf>.

Pineda Pablos, N. (2002). La política urbana de agua potable en México: del centralismo y los subsidios a la municipalización, la autosuficiencia y la privatización. *Revista Región y Sociedad*. XIV(24), 41-69. Recuperado de <https://regionysociedad.colson.edu.mx:8086/index.php/rys/article/view/698/849>.

Pineda Pablos, N. (2008). Nacidos para perder dinero y derrochar agua. El inadecuado marco institucional de los organismos operadores de agua en México. En S. Soares, Vargas y M. R. Nuño. La gestión de los recursos hídricos: realidades y perspectivas. Tomo I. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua; Universidad de Guadalajara. Recuperado de https://agua.org.mx/wp-content/uploads/2010/10/7004gestion_recurso_hidricos_realidades_prospectivas.pdf.

Pineda Pablos, N. y Salazar, Al (2008). De las juntas federales a las empresas de agua: evolución institucional de los servicios urbanos de agua en México. En R. Olivares, y R. Sandoval. ANEAS. *El Agua potable en México*. Recuperado de <https://aneas.com.mx/wp-con->

tent/uploads/2020/03/EL-AGUA-POTABLE-EN-MEXICO-1.pdf.

Rolland L. y Vega Cárdenas Y. (2010). La gestión del agua en México. *Revista Polis*. 6(2), 155-188. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/polis/v6n2/v6n2a6.pdf>.

Sánchez, L. D. y Sánchez, A. (2004). Uso eficiente del agua. IRC/CINARA. Recuperado de <https://dooplayer.es/323769-Uso-eficiente-del-agua.html>.

SER/SEMARNAT (2000), Agenda 21. Recuperado de <http://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/recursos/224844/Contenido/H%20programas/23%20Agenda%2021.pdf>.

SER/SEMARNAT (1992). Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente; el desarrollo en la perspectiva del siglo XXI. Recuperado de <http://appweb.cndh.org.mx/derechoagua/archivos/contenido/CPEUM/E1.pdf>.

Shiva, V. (2007). *Las guerras del agua. Privatización, contaminación y lucro*. México: Siglo XXI Editores.

Sistema Municipal de Aguas de Acuña (SIMAS) (26 de septiembre de 2016a). Acta de la Novena Reunión Ordinaria del Consejo Administrativo de SIMAS de Acuña, Coahuila. Recuperado de http://www.simas.org/transparencia/21_Sesiones_Consejo_Directivo_Septiembre2016.pdf.

SIMAS (28 de agosto de 2019a). Acta de la Octava Reunión Ordinaria del Consejo Administrativo de SIMAS de Acuña, Coahuila. Recuperado de http://www.simas.org/transparencia/21_Sesiones_Consejo_Directivo_Agosto2019.pdf.

SIMAS (27 de abril de 2018a). Acta de la Reunión Ordinaria del Consejo de Simas de Acuña, Coahuila. Recuperado de http://www.simas.org/transparencia/21_Sesiones_Consejo_Directivo_Abril2018.pdf.

SIMAS (25 de enero de 2019b). Acta de la Reunión Ordinaria del Consejo de Simas de Acuña. Recuperado de http://www.simas.org/transparencia/21_Sesiones_Consejo_Directivo_Enero2019.pdf.

SIMAS (25 de enero de 2017a). Acta de la Reunión Ordinaria del Consejo de Simas de Acuña. Recuperado de http://www.simas.org/transparencia/21_Sesiones_Consejo_Directivo_Enero2017.pdf.

SIMAS (26 de enero de 2016b). Acta de la Reunión Ordinaria del Consejo de Simas de Acuña. Recuperado de http://www.simas.org/transparencia/21_Sesiones_Consejo_Directivo_Enero2016.pdf.

SIMAS (20 de diciembre de 2018b). Doceava Reunión

Ordinaria del Consejo Directivo de SIMAS Acuña. Recuperado de http://www.simas.org/transparencia/21_Sesiones_Consejo_Directivo_Diciembre2018.pdf.

SIMAS (2019c). Octava Reunión Ordinaria del Consejo Directivo de SIMAS Acuña. Recuperado de https://www.simas.org/transparencia/21_Sesiones_Consejo_Directivo_Agosto2019.pdf.

SIMAS (24 de junio de 2021). Sexta Reunión del Consejo Directivo de SIMAS de Acuña, Coahuila. Recuperado de https://www.simas.org/transparencia/21_Sesiones_Consejo_Directivo_Junio2021.pdf.

SIMAS (30 de junio de 2020). Sexta Reunión del Consejo Directivo de SIMAS de Acuña, Coahuila. Recuperado de https://www.simas.org/transparencia/21_Sesiones_Consejo_Directivo_Junio2020.pdf.

SIMAS (27 de junio de 2019e). Quinta Reunión del Consejo Directivo de SIMAS de Acuña, Coahuila. Recuperado de https://www.simas.org/transparencia/21_Sesiones_Consejo_Directivo_Junio2019.pdf.

SIMAS (29 de junio de 2018c). Sexta Reunión del Consejo Directivo de SIMAS de Acuña, Coahuila. Recuperado de https://www.simas.org/transparencia/21_Sesiones_Consejo_Directivo_Junio2018.pdf.

SIMAS (14 de julio de 2016c). Séptima Reunión Ordinaria del Consejo Administrativos de SIMAS de Acuña, Coahuila. Recuperado de https://www.simas.org/transparencia/21_Sesiones_Consejo_Directivo_Julio2016.pdf.

SIMAS (12 de julio de 2017b). Séptima Reunión Ordinaria del Consejo Administrativos de SIMAS de Acuña, Coahuila. Recuperado de https://www.simas.org/transparencia/21_Sesiones_Consejo_Directivo_Julio2017.pdf.

SIMAS (2019d). Cultura del agua. Recuperado de <http://www.simas.org/cultura.html>.

Valencia Flores L. M y R. Molina Martínez (2013). *La gestión del agua un reto gubernamental*. México: Porrúa.



El gobierno digital en el nuevo paradigma de la Gestión Pública Digital government in the new paradigm of Public Management

Nancy Nelly González-Sanmiguel^{1*}, Rubén Rivera-Rodríguez²

FECHA RECEPCIÓN: 03/10/2021 FECHA DE ACEPTACIÓN: 04/11/2021

*Autor para correspondencia: nancygonsa09@hotmail.com/Adscrpción: Universidad Autónoma de Nuevo León.

Resumen

Se analiza la cuestión de lograr la eficacia y la legitimidad de los actos de gobierno, poniendo de referencia el nuevo paradigma dentro de la gobernanza con la inclusión de la participación ciudadana, siendo un motor que ayuda a cumplir con los fines del Estado y así poder provocar dar el paso al cambio de la transparencia y al gobierno abierto, conceptualizando dentro de la Agenda de Gobierno Abierto, señalando las acciones tendientes a llevar a cabo con la intervención de la participación activa de los ciudadanos; ahora, esto se traslada hacia la participación no solamente tradicional sino que se presente el fenómeno del gobierno digital. La inclusión de los ciudadanos ha traído aporte dentro del nuevo esquema de la Administración Pública provocando una manera de comunicación más abierta para externar las necesidades y lograr una gobernanza con efectividad. El objetivo de este trabajo es manifestar la implementación clave de la participación ciudadana dentro de la gobernanza y examinar el cambio de comunicación con el estado.

Palabras clave: Legitimidad, Participación Ciudadana, Gobierno Digital, Inclusión.

Abstract

The achievement of effectiveness and legitimacy of the government acts is being analyzed, by setting as a reference the new paradigm within governance and the inclusion of citizen participation, which is an engine that helps to fulfill the purposes of the State in order to seek change and transparency while also making a way to open government, pointing out the actions aimed at carrying out the intervention of the active participation of citizens; that in this moment, is moving towards not only traditional participation but also the phenomenon of digital government. The inclusion of citizens has brought a contribution within the new public administration scheme, getting as a result a more open way of communication, which is useful to express needs and achieve effective governance. The objective of this work is to manifest the key implementation of citizen participation within governance and examine the advance in communication with the state.

Keywords: Legitimacy, Citizen Participation, Digital Government, Inclusion.

^{1*}Profesora de tiempo completo en la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Líder del Cuerpo Académico "Administración Pública y Derecho Financiero". <https://orcid.org/0000-0001-9589-2192>.

²Doctorante del Doctorado Derecho Constitucional y Gobernabilidad de la UANL Maestro en Derecho por la Universidad de Montpellier 1, Francia, Maestro en derecho por el Instituto de Derecho Comparado de la Universidad de Paris II-Assas, Francia. Catedrático en la Facultad de Derecho de la UANL, maestro titular de las materias de Derecho Administrativo, CDEJ.

Introducción

La administración pública es el mecanismo a través del cual el titular del ejecutivo, en el ejercicio que le confiere la función administrativa, realiza sus acciones y gestiones con el propósito de alcanzar el bien común. Estas acciones direccionadas de una manera unilateral: observadas desde el enfoque político, se transforman en decisiones de Estado, y desde su posición de poder terminan generando una contrastación al principio de libertad e inclusión de los ciudadanos; como lo señala Bobbio al mencionar el Gobierno de los antiguos, en donde conceptualiza la inclusión de los ciudadanos como una forma de libertad y encomendación del poder colectivo en la toma de las decisiones públicas; es decir, conforme a esta expresión se hace referencia al concepto de Estado Incluyente (BOBBIO, 1985), concepto que en nuestros tiempos es lo que conocemos como Gobierno Abierto, gobierno en el cual se le permite al ciudadano formar parte en la toma de decisiones de la Administración Pública. Este concepto es de reciente adopción y modifica el paradigma utilizado del esquema tradicional del sistema de gobierno, en el cual el titular del ejecutivo, en conjunto con los responsables de los órganos de la administración pública, gozaban de una libertad total en la toma de decisiones; esquema que aún sigue vigente, pero se ha ido modificando a pasos lentos pero firmes, ahora bien, cabe preguntarnos si el dictar las políticas públicas que creen convenientes es un derecho o tal vez es una obligación, la realidad es que tal vez el Estado debe asegurar la consecución de sus objetivos de gobierno, unilateral o colectivamente.

Es importante mencionar que, al hablar de Gobierno Abierto, es imprescindible observar el papel que debe jugar la sociedad organizada para ejercer y hacer valer su derecho desde la plataforma de la participación democrática. Por otro lado, cabe señalar que artículos constitucionales, como el 26, plantean de una manera clara la obligación del titular del Ejecutivo de permitir el acceso a los ciudadanos

a participar en el ejercicio de la constitución de los planes de desarrollo. Esta idea no es errónea porque se ha comprobado, en base a lo experimentado en Alemania, que cuando se permite la participación de los ciudadanos en la constitución de las políticas públicas con las que el Estado pretende alcanzar sus fines, los cuales en orden prioritario consisten en colmar las necesidades imperantes de la sociedad que se traducen en sentido pragmático en lograr el bienestar social (RAMÍREZ, 2010). En Alemania se demostró que con el modelo de los núcleos de intervención ciudadana, en el sistema de gobierno abierto e incluyente, es posible lograr avances significativos al incluirlo en la formulación de programas y políticas públicas en sectores de interés.

Ahora bien, en este esquema organizado, el ciudadano debe de gozar de un estatus prioritario, es decir, dicha inclusión del ciudadano; en la elaboración de las políticas públicas debe ser ordenada y fructífera y no debe quedar en una simple fotografía de recuerdo de una nutrida reunión de alguna mesa de trabajo; esta inclusión debe permear beneficios, como ya se ha demostrado en países donde se ha trabajado de esta manera entre gobierno y sociedad, por mencionar algunos Alemania, Estados Unidos, y Brasil, que son países que lo han logrado. En cuanto a México, existen casos de éxito en municipios como los de la Ciudad de México y San Pedro Garza García, en Nuevo León.

Ahora bien, al estudiar el concepto de Gobierno Abierto es menester señalar que existen algunos problemas que requieren ser analizados minuciosamente; es decir, primeramente, se debe determinar cuáles serán los alcances del Gobierno Abierto, posteriormente se debe establecer cuál será el mecanismo de inclusión de la sociedad en la toma de decisiones. Por otro lado, se tiene que señalar cómo se procurará la inclusión del ciudadano; es decir, cuál será el mecanismo que se debe utilizar para asegurar y garantizar la apertura del gobierno y también la participación ciudadana; dicho en otro sentido, el hecho de convo-

car a la ciudadanía a participar dista mucho del acto de trabajar en equipo, dicho de otra manera, se debe de analizar de qué manera serán responsables los unos y los otros en la realización de las metas u objetivos que en conjunto se hayan trazado.

Se analizará la teoría de la legitimidad de los actos de gobierno tomando como base la teoría de la legitimidad de poder de Max Weber y la teoría de la legitimidad de las acciones. Así mismo, se hablará de la participación ciudadana y la eficiencia de los actos de gobierno; para esto nos serviremos de la teoría de la elección racional para demostrar que el ciudadano goza de un albedrío, pudiera no servirle de mucho, puesto que si no está debidamente informado sería un estorbo para el Estado en la búsqueda de la realización de sus cometidos, en este contexto la comunicación e información ciudadana juegan un papel como variable mediadora que amerita ser explicado.

Desde una perspectiva metodológica en la que se reúnan los elementos multidisciplinarios que envuelven el concepto de gobierno abierto, tales como el enfoque sociológico, político y, sobre todo, el esquema jurídico, que será de base para garantizar la inclusión de la participación ciudadana; así mismo, se analizarán las variables necesarias para que la apertura del gobierno a la participación ciudadana democrática perme resultados positivos, pero también que se cumplan con éxito la misión dentro de este nuevo modelo del sistema de gobierno, paradigma dentro del cual la era digital ha alcanzado la nueva forma de incidir en la Administración Pública, motivo por el que el esquema de gobierno digital será objeto de estudio de esta investigación.

La legitimidad de los actos de gobierno desde la perspectiva de la teoría de Max Weber

Antes de continuar, es menester elucubrar la frase célebre de Max Weber, quien escribió que el poder es “la posibilidad de imponer la propia voluntad sobre la conducta ajena”

(PAMPLONA, 2000-2001). Partiendo de esta frase es que se debe proceder al análisis de este contexto. El Estado tiene funciones que le son encomendadas por ley; estas funciones en cierta manera más que derechos son obligaciones, como la de colmar las necesidades colectivas de una manera inmediata (FERNÁNDEZ, 2016), también existe un control delegado a los órganos del Estado, ese control es amplio y genera un peso enorme a la sociedad en el sentido de que si bien las facultades de los órganos del Estado son reguladas, también es cierto que en muchos de los casos en la búsqueda del bien común, el Estado viola principios de base como el derecho de propiedad, por mencionar alguno.

En este orden pudiéramos pensar si efectivamente un acto violatorio del derecho del particular está legitimado o por el contrario es nulo de pleno derecho; a manera de ejemplo se puede señalar las expropiaciones realizadas por Comisión Federal de Electricidad (CFE) en el establecimiento de torres de paso, sin realizar un proceso de expropiación acaparan la tierra propiedad del particular; es cierto que las indemnizaciones llegan, sin embargo, el procedimiento viola los derechos de los ciudadanos y, como lo menciona Bobbio, los derechos de los modernos ya no buscan que se distribuya el poder en los ciudadanos, en el derecho de los modernos se busca que se respeten los derechos de los particulares, los derechos ganados.

En el ejemplo mencionado en el párrafo anterior, se aplica la teoría de Max Weber, es decir, con que cuenta el Estado para imponer su propia voluntad. En este punto es necesario detenerse a exponer que, si el bien mayor implica justicia y si se toma de base el ejemplo anterior, es cierto que la colectividad requiere energía eléctrica, que son necesidades primarias y que van por encima del derecho a la propiedad marcado en el artículo 27 de nuestra Constitución, o el derecho humano a la propiedad marcado en el artículo 17 de la Carta de Derechos del Hombre de París de 1948; sin embargo, en esta forma de

justicia, se debe reflexionar sobre lo qué pasaría si en lugar de llegar e imponer la fuerza del poder gubernamental se utilizara la razón y se permitiera que, por su propia elección, el ciudadano participara voluntaria y animosamente; es aquí donde cabe el espacio para la participación ciudadana como forma de legitimar los actos de gobierno, dicho de otra manera, los gobernantes y órganos de gobierno deben de asumir de una forma conjunta y compartiendo responsabilidades, el aseguramiento de la realización de los fines del Estado.

Por otro lado, al revisar concienzudamente y desde un enfoque científico, se puede determinar en este apartado la siguiente hipótesis, “Los actos de la administración pública se legitiman a través de la inclusión de la sociedad en la toma de decisiones”, nuestra pregunta de hipótesis sería: ¿De qué manera la participación ciudadana puede lograr legitimar los actos de gobierno?; si se observa bien esta hipótesis se puede apreciar que los actos de gobierno funcionan como variable independiente, es decir éstos se hacen si o si, y la participación ciudadana sería una variable moderadora para comprobar la hipótesis, es decir, en su libertad el Estado puede o no considerar la participación ciudadana. Lo que queda claro es que en la actualidad existe un nuevo paradigma en cuanto a la Administración Pública se refiere, The open government o mejor dicho el gobierno abierto, en este nuevo paradigma, la teoría de legitimación de poder de Max Weber comienza a perder fuerza en la era moderna, porque cabe mencionarlo, las condiciones actuales no son las mismas que prevalecían en el momento de la adopción de Weber; en estos tiempos la participación y fortalecimiento de los actos de gobierno se han estado centrando en la consideración del establecimiento de un gobierno de apertura e inclusión de los ciudadanos en la toma de decisiones. Se han hecho experimentos y se han encontrado buenos resultados en la utilización de la opinión de los ciudadanos; Alemania es ejemplo con los “núcleos de intervención participativa” que surgen en Wupper-

tal en los años setenta (Ramírez 2010) se dieron cuenta que efectivamente se puede lograr eficacia y legitimación de los actos de gobierno mediante la participación ciudadana.

La legitimación de los actos de gobierno se daba con base a en el egoísmo y fuerza del poder de los órganos de gobierno, quienes no buscaban consolidar procesos de inclusión, existía ausencia de voluntad por parte de los gobernantes (VILLORIA, 2012); de esta manera la figura del gobierno abierto trajo consigo un nuevo paradigma y mejores resultados en la forma de gobernar, los cuales serán explicados en la siguiente parte de nuestro estudio.

La participación ciudadana como variable legitimadora y eficaz de los actos de gobierno

En esta parte del ensayo es conveniente iniciarla de esta manera, con la frase de Bentham: “The more strictly we are watched, the better we behave” traducc.: Cuanto más estrictamente nos vigilan mejor nos comportamos.

En el párrafo anterior ha quedado explicado de qué manera, el nuevo paradigma y avances científicos del modelo de open government, han traído resultados positivos para el fortalecimiento del gobierno y sociedad. A nivel mundial existe una crisis de gobernabilidad y de gobernanza; estos dos conceptos son de suma importancia en la realización de los fines del Estado, es decir, sin gobernabilidad y sin gobernanza un Estado no puede avanzar, ósea, sin acciones encaminadas a la consecución del bien común menos. Es aquí donde se debe establecer una noción básica de lo que se entendiendo por participación ciudadana; partiendo del enfoque legal, según lo establecido en el artículo 3 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Nuevo León, que a la letra dice: “La participación ciudadana es el derecho de las y los ciudadanos a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno”, la inclusión de la sociedad en la toma de decisiones nos ha alcanzado, el

gobierno y el nuevo paradigma de la gobernabilidad y gobernanza ya tienen su aliado.

Ahora bien, desde un enfoque socio político (DELLA PORTA, 2013) y sobre todo Benthamiano y de su teoría del utilitarismo, que es lo que el Estado debe de esperar de la sociedad para poder ser incluyente, el referido artículo señala que la participación ciudadana debe contribuir a la solución de problemas de interés general y al mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad; ahora bien, esta inclusión no se da de una manera fácil, existe una problemática en este intento de permisión de la participación ciudadana en la administración pública que han dado lugar a la teoría de la complejidad de la acción conjunta (GUERREIRO, 1999), para continuar cabría hacer la siguiente pregunta: ¿Hasta qué punto puede esta complejidad de la acción conjunta ser una pared? ¿qué habría que franquear para poder avanzar en el establecimiento de la buena relación entre gobierno y ciudadano?; pudiera ser de mucha utilidad tomar en consenso una teoría más, la teoría de la elección racional de Weber y ver desde esta teoría a qué punto el mismo ciudadano en su libre albedrío opta por no participar; en fin, si se está a lo señalado en el artículo 3 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Nuevo León, señala que le corresponde al Estado garantizar la utilización de todos los medios de comunicación institucionales, así como las redes sociales, para proveer la información, difusión, capacitación y educación, para el desarrollo de una cultura democrática de la participación ciudadana.

Desde esta perspectiva y sabiendo lo necesario que es mantener la comunicación con los ciudadanos para que estos estén debidamente informados y puedan participar en las convocatorias en las que su participación sea necesaria, creemos que este mecanismo sería una solución a la teoría de la complejidad de la acción conjunta. Por otro lado, la comunicación dentro de esta perspectiva de inclusión del ciudadano sería una variable mo-

deradora para demostrar que un ciudadano bien informado tiene mayor disponibilidad de participar en actos de gobierno.

Siguiendo con la explicación, debemos mencionar que el concepto de participación ciudadana, y porque no de la nueva forma de gobierno, dentro del marco del gobierno abierto juegan un papel muy importante, dentro de los mismos principios que conceptualizan lo que es el gobierno abierto y como se desarrolla el proceso, va encaminado la forzosa intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones de gobierno, más aún en los mecanismos como la Agenda de Gobierno Abierto señalan como principio indispensable en el establecimiento de esta forma de gobierno que los planes de acción nacionales deben ser llevados a cabo incluyendo la participación activa de los ciudadanos y sociedad civil (NASER, 2017).

Ahora bien, esta inclusión de la sociedad obedece al descontento que existe de la función gubernamental, los malos manejos de los recursos y el abuso a la libertad del gobierno de conducirse desmedidamente en la utilización de los recursos, esto provocó esta crisis que dio como resultado, según lo explica Guy Peters, a que surgiera la propuesta del cambio de reglas: El cambio en el sector público es la regla más que la excepción, (CARDENAS, 2000), en este cambio de reglas la participación ciudadana encontró su lugar y con ello la legitimación de los actos de gobierno. En nuestra era, la participación ciudadana y legitimación de los actos de gobierno van emparejados de alguna manera, aun no forzosa para los gobernantes, pero si más equitativa y de resultados positivos como se ha comprobado en algunos países.

Gobierno digital en el nuevo esquema de la Administración Pública

Al señalar la visión de un gobierno digital nos es ineludible analizar el mecanismo que se forma en torno a la democracia participativa dentro de esta vía; por tal motivo, la interacción que ha provocado esta nueva for-

ma de gobernanza ha traspasado la esfera del clásico gobierno para acceder a la plataforma del paradigma del nuevo esquema de gobierno, es decir, del gobierno abierto, presentado aquí con la visión de los nuevos retos que van desde la observación de la participación, hasta tener una relación más activa de los ciudadanos dentro de la Administración Pública, dando con esto un gran paso para que el establecimiento de nuevos principios que fortalezcan el sistema del gobierno digital dentro del marco del gobierno abierto, basando este mecanismo, entre otros, bajo el sistema de transparencia y rendición de cuentas correspondiente a la gestión de recursos.

Con esto, se ha constituido un nuevo enfoque del concepto de la democracia, concibiendo ahora la idea de una democracia interactiva plasmada bajo la idea de un modelo de democracia “que se basa en un diálogo constante y cotidiano entre el gobierno y la sociedad, facilitado por la tecnología de la información y que influye directamente en el proceso de toma de decisiones y en la adopción de políticas públicas específicas” (UGALDE, 2016). Se ha cambiado la manera de interactuar dado la transformación de la era digital sin quedar al pormenor la participación ciudadana dentro de las gestiones del gobierno digital y su colaboración se hace más evidente dentro de las intervenciones de la Administración Pública, referente a los planes, agenda digital, así como para determinar las políticas públicas tendientes a satisfacer las necesidades de la misma sociedad.

La implicación de la gestión de la autoridad por medio de la tecnología constituye una nueva forma de interactuar con la sociedad en esta visión del gobierno digital, lo cual ha provocado la vinculación de la participación de los ciudadanos en un gobierno más activo; esto, a través de la introducción de la tecnología para establecer la transparencia en la gestión pública, además la nueva manera de gobierno representa una propuesta para alcanzar un modelo que permita, entre otras cosas, agilizar los trámites, atender quejas, de-

nuncias, recibir propuestas, de una manera más expedita, todo esto forma parte de los pilares de la nueva gestión pública. El alcance de esta transformación dentro de la nueva gestión se traduce en el acceso a la información y de la manera en que se mejora la gestión y administración del gasto público, de cierta forma va más enfocado a la solución de las problemáticas manifestadas por los ciudadanos a través de estas herramientas, las cuales generan la posibilidad de mantener la comunicación entre gobierno y sociedad permanentemente. Cabe sostener que los nuevos mecanismos manifiestan un acierto por parte de la Administración Pública.

Ha cambiado el diseño organizacional dentro del parámetro horizontal del gobierno abierto; cabe señalar, que se trata de la inclusión de la participación ciudadana a través del uso de la tecnología. Dentro de este nuevo enfoque de la administración pública, se ha logrado establecer una forma de participación más comunicativa con los poderes y, a la vez dar una mejor transparencia, desde esta perspectiva se busca dar cumplimiento de las necesidades dentro de los niveles del gobierno para señalar las políticas públicas acorde a fomentar la solución de los conflictos dentro de la sociedad.

Para ejercer el cambio de paradigma hacia la conceptualización de una administración pública en injerencia hacia el gobierno abierto, se debe manejar tanto la implicación de las estrategias tecnológicas como jurídicas, y así dar este cambio de accesibilidad, interoperabilidad, para que la forma de ejercer esta comunicación sea de una manera efectiva, accesible y con esto lograr dar eficacia y eficiencia en la forma de interactuar.

Ahora bien, de acuerdo al esquema de inclusión de la participación ciudadana se van generando compromisos para dar esta pauta de efectividad a las políticas y programas de la administración pública. Para esto, el gobierno debe realizar los cambios necesarios que culminen en la comunicación y resolución de

las necesidades manifestadas por las distintas comunidades; esto es lo que representa esta manera de interacción de la nueva forma de gobierno, caracterizado por la gestión efectiva en base a la conjunción de las actuaciones del gobierno con la intervención de la participación ciudadana, señalando las limitaciones y la forma de ejercer el poder dentro esta apertura de la administración con la intervención de una comunicación más directa con los ciudadanos, procediendo aquí hacia la realización de una gestión eficaz, transparente, pero sobre todo de resultados positivos para ambos bandos. Esta apertura de comunicación directa que se efectúa con base en la utilización de los medios electrónicos, entre los que destacan las redes sociales, ha significado una metamorfosis eminente que obedece al cambio del gobierno tradicional a la transformación de esta nueva forma de gobernanza a través del gobierno digital. La oportunidad que se tiene en este nuevo siglo de ejercer estos principios ofrece un panorama muy vasto que provee el cambio de la nueva transformación y conceptualización del Estado.

Ahora bien, en el marco de esta flamante estrategia de la función de la Administración Pública referente a la gobernanza colaborativa, se distingue esta complicidad entre la sociedad y la configuración del nuevo Estado, evidentemente marchando bajo la primicia de las bases del interés colectivo. Dicha apertura gubernamental se va incrementando, ha tomado valor y se ha alcanzado a construir el lazo de confianza, lo que se ha logrado bajo el establecimiento de canales amplios de comunicación que han producido y evidenciado, con base en resultados que han servido de testimonio, las acciones positivas de la administración pública.

Es menester mencionar el papel que han jugado las plataformas tecnológicas, las cuales dentro de este esquema se han constituido como un elemento de suma importancia para la transformación de la actividad administrativa. Con la introducción de las tecnologías se ha conseguido reunir información y

con esto se ha modificado y eficientizado la manera de dirigir las políticas públicas y la toma de decisiones, las cuales, se conducen dentro del marco de la relación que se fomenta entre el gobierno y los ciudadanos; se han encontrado este tipo de alternativas en la nueva forma de administración, las cuales han venido a marcar el cambio respecto al gobierno que se tenía. Podemos decir que la gobernanza en este nuevo esquema ha encontrado un gran aliado y la crisis de gobierno ha encontrado un remedio significativo.

Por medio de la gobernanza colaborativa se obtuvo acceso a la integración de un nuevo esquema de acumulación de información, se logró obtener conocimiento, además se instauró una mejor funcionalidad en los procesos de la administración pública. En estos tiempos se habla de un gobierno abierto que ha encontrado su lugar y que ha entregado frutos. En este orden, queda de manifiesto que se gobierna bajo el sistema de gobierno abierto “en la medida en que exhibe evidencias de estar centrado en las necesidades efectivamente reveladas de ciudadanos y de impulsar interacciones con y entre ciudadanos, empleados, funcionarios, políticos, organismos públicos, asociaciones de la sociedad civil” (DÍAZ-RATO, 2013).

Es importante señalar, que uno de los alcances del gobierno abierto y la participación colaborativa, dentro del nuevo esquema de gestión, es la aplicación de las plataformas con la interoperabilidad y la aplicación de la inteligencia artificial que van a permitir, a través de los algoritmos, administrar la información que se recaude para ser analizada sistemáticamente; para ello, será necesario revisar, de una manera minuciosa, los procesos de selección de información que permiten acertar en la toma de decisiones gubernamentales y fortalecer de esta manera la función de la administración pública. Esta forma de generar y administrar conocimiento, como se observa, forma parte de las nuevas acciones que se han venido implementando y que han permitido edificar el nuevo con-

cepto de gobierno. Asimismo, la transparencia y claridad de los procesos, además de la facilidad de acceso a la información pública, salvo aquella que dicta la ley, como clasificada, reservada o confidencial, ha logrado dar una rendición de cuentas de las actividades por parte del Estado de una manera más precisa y expedita y responder a las expectativas de los ciudadanos.

En atención a lo expresado en las líneas precedentes y a manera de observación, cabe señalar que el uso de nuevas plataformas y algoritmos de tecnología de la nueva era gubernamental, conlleva a la reflexión de que se debe legislar para poder determinar de una manera más clara, cuál es la información pública que es pública y aquella que no tiene ese carácter, es decir, aquella que no tenga esa condición, toda vez que, en estos nuevos mecanismos de acumulación de información, debe ser tratada con la debida importancia y respeto de lo que establece la ley respecto a la apertura y manejo de la información pública que debe ser confidencial.

Para continuar con el análisis, cabe sostener que, al darse esta apertura de datos, así como de la información pública, se garantiza a la ciudadanía obtener fácilmente cualquier información que se llegue a generar y aquella que los gobiernos por ley deben de proporcionar a los ciudadanos. Si lo vemos desde el punto de vista positivo, esto permitirá, a través de los posibles cuestionamiento que evidencien los ciudadanos, elegir los datos más pertinentes para evaluar la efectividad de las actividades que se hayan o estén realizando; con esto, además de seguir generando conocimiento, se sostiene el principio de inclusión del ciudadano dentro de la organización del Estado, obviamente siempre que los señalamientos ciudadanos se manifiesten a través de los mecanismo pertinentes para establecer dicha inconformidad o aceptación de las acciones de gobierno, creando una solidificación de la nueva era de la Administración Pública puesta al servicio del ciudadano. Con los procesos de participación

de los ciudadanos se busca, como se ha venido manifestando, la creación de las políticas públicas dirigidas y acordes a la satisfacción de las necesidades planteadas por la ciudadanía dentro del marco del gobierno abierto indudablemente; todo lo anterior, bajo el establecimiento de los canales de comunicación permanente que ofrece el esquema del gobierno digital.

Podemos denotar que la dinámica social ha cambiado el rumbo y paradigma de la gestión de las políticas públicas, el cual se ha direccionado hacia la concepción de la gestión gubernamental incluyente para ocuparse de una manera eficaz, de los problemas que acontecen dentro de la sociedad e implementar la solución de éstas con el ejercicio óptimo del presupuesto, ejercicio que permita generar las condiciones necesarias para llevar acabo las debidas acciones y fomentar la conexión e incorporación de la sociedad dentro de las acciones de la administración pública, dando así, la democratización pluralista para lograr los objetivos que permitan alcanzar el bien común.

Ahora bien, la efectividad dentro de las funciones de la administración pública se puede observar mediante la facilitación de los trámites, de una manera más accesible, a través de las páginas digitales del gobierno, debido a que los instrumentos que se encuentran dentro de dichas plataformas se generan para dar una facilidad en el acceso a ellos, consintiendo aquí una modificación positiva dentro de la injerencia de la actuación de la administración pública de una manera que se adapta a la “inducción al servicio público, participativo, reflexivo y comprometido con una ética de comportamiento” (MEJÍA, 2016), cambiando el estigma hacia una cultura social diferente hacia la actividad de la Administración Pública consolidando los principios que debe contener la función pública, contemplados dentro de los lineamientos del gobierno abierto, atrayendo una configuración de parámetros de medición y respuesta para fortalecer la relación de estado-sociedad, y forjar una admi-

nistración pública tendiente hacia la orientación de un sistema abierto pero sobre todo efectivo.

Por otro lado, la intervención de la sociedad en la función de la Administración Pública debe precisar una nueva forma de acción que incluya una ideología funcional, es decir, una concepción que no establezca una postura determinante únicamente para un grupo en particular sino más bien general. Se deben ejercer acciones que realmente sean un instrumento de apoyo para las políticas públicas que permitan consolidar la gobernanza del Estado, es decir, se debe caracterizar como un gobierno eficaz y que se determine la inflexión administrativa desde la participación ciudadana incluyente y sin distinciones, señala como algo que puede ser controvertida dentro de una noción fluida de un sistema de gobernanza que vaya acorde a la estructura y los mecanismos tendiente a la legitimación de las funciones que el estado efectúa.

A través del acercamiento con la población, que propicia una participación más activa, se ha logrado entrar a la iniciativa que ayuden al progreso del Estado, atrayendo esta apertura al establecimiento de la comunicación por las modernas vías que permiten el uso de la tecnológica, lo que ha motivado determinar que se puede captar la atención de la ciudadanía. Con la intervención de los distintos grupos de la sociedad se ha podido revisar, exigir y redirigir las tareas que efectúa el Estado al realizar las funciones que le corresponden y a través de la publicación de sus acciones, así como la transparencia de los ingresos que se reciben y los gastos que se ejecutan, se ha venido dando este cambio de paradigma de la gestión pública.

El modelo de la nueva era de la función administrativa dentro del concepto del gobierno digital y con la participación ciudadana ha marcado cambios significativos en este esquema de gobierno, se ha alcanzado a establecer el modelo de Estado eficiente y eficaz capaz de ejercer cabalmente sus funciones.

Aportes al nuevo esquema de la Administración Pública

Dentro del nuevo enfoque de la administración pública hacia la aplicación de la tecnología, como nueva forma de gobernanza, éste juega un papel muy importante. Para avanzar con nuestro análisis, se debe definir primordialmente el papel y la manera en que funcionara la participación ciudadana, toda vez que la inclusión del ciudadano en la toma de decisiones ha traído, en el contexto político-jurídico, un cambio hacia la democratización de la gestión de la administración pública, concibiendo una identidad social en las bases de la gobernabilidad y marcando, a través de los lineamientos jurídicos pertinentes, como resultado la eficiencia, pero sobre todo se ha establecido un equilibrio entre los intereses de la comunidad y las obligaciones imperantes de los órganos de gobierno, logrando de esta manera enfocar el nuevo rumbo hacia la era moderna de la gobernabilidad del Estado.

Al concebir una nueva esquema de gobierno, se distingue otro elemento de suma importancia que juega un papel trascendental, nos referimos al acceso a la información, ya que a través de este sistema la comunicación y difusión de las acciones de gobierno, que permiten al ciudadano expresar su sentir y manifestar sus opiniones, se ha establecido un parámetro de medición, pero sobre todo de retroalimentación y fortalecimiento; en el caso que sean tomadas en cuenta dichas opiniones, para elevar la calidad de las políticas públicas que decida el ente gubernamental llevar a cabo. La transformación del contexto de la gestión y la reconstrucción del paradigma de gobierno-sociedad, evidentemente dentro del marco de la gobernanza y gobernabilidad, se convierten en un ejercicio alcanzable; cabe señalar, que dentro de este contexto debe entenderse como “governance alude a la capacidad de gobernar la cual suele ser evaluada a través de indicadores tales como: eficiencia, eficacia, honestidad, transparencia, responsabilidad, con que debe operar la administración pública para mejorar su actuación y, en consecuencia, la calidad de vida de las ciuda-

des. La gobernabilidad, refiere, en cambio, a esa misma capacidad de gobernar pero en un sentido más amplio, incluyendo todos los elementos antes considerados, pero incorporando también todo aquello que surge del campo de las relaciones sociales, del ejercicio de la democracia, de las formas de participación y representación social y de la legitimidad que deben generar las acciones gubernamentales” (ZICCARDI, 2020), generando una desconcentración de los poderes y dando esa flexibilidad dentro de los procesos y trámites, lo que permite marchar hacia un cambio verdadero, en el que la determinación de enfocarse en las necesidades sociales es una realidad.

Existe un gran desafío para lograr la integración de la tecnología dentro de la función de la administración pública, ya que, en este contexto se trae aparejado el movimiento digital, además de contar con la obligación por parte del Estado de dar los instrumentos, herramientas y mecanismos necesario para que los órganos de la Administración Pública puedan realizar su gestión dentro del nuevo contexto. Ahora bien, a través de las plataformas digitales se van marcando las vías de las políticas públicas dirigidas hacia la acción de generar la capacidad para la transformación de la gobernabilidad y de la gobernanza.

Por otro lado, el ejercicio de gobernabilidad va forjando camino dentro de los parámetros del gobierno digital y de la administración pública, en este contexto de buen gobierno es menester analizar las características de la forma de ejercer el poder en base al nuevo modelo de Administración Pública independientemente de los diferentes niveles de gobierno. Se ha dado un “nuevo estilo de gobierno y gestión pública que se caracteriza por un mayor grado de cooperación y vinculación entre el Estado y las organizaciones no estatales en el marco de las redes decisionales desarrolladas entre los diferentes niveles gubernamentales y los actores sociales y privados” (MAYNTZ, 2001). Queda claro que la concepción de

la manera de gobernar ha cambiado, en esta era del nuevo modelo de la digitalización es imperante acaparar opiniones y sugerencias de los ciudadanos; este enfoque de la nueva administración de carácter incluyente, ha contribuido a fortalecer la credibilidad de las decisiones de los actores políticos, obvio, solo de aquellos gobernantes que han optado por otorgar esta apertura y permitir espacio a sus gobernados, el sistema ha transformado la esfera del nuevo orden del poder. En la actualidad la planificación y elaboración de los planes de desarrollo de los municipios deben incluir la participación ciudadana, si es que se quiere legitimar el valor de las acciones políticas y de la gestión gubernamental que permitan alcanzar el desarrollo de las entidades, bajo la organización de roles, planes de trabajo, y señalando estrategias que sean incluidas dentro del plan de desarrollo, esto marca diferencia entre la nueva forma de gobernar y el viejo sistema.

Los desafíos que se han presentado dentro de la transformación de la administración pública, es decir, el paso para transitar de la manera tradicional de gobernar hacia la era electrónica, ha dado como resultado el establecimiento de todo un reto que consiste en poder lograr activar de una manera abultada la participación ciudadana, esta forma de utilizar la tecnología y dar entrada a la digitalización permiten visualizar una oportunidad enorme para alcanzar la reconstrucción de las relaciones entre gobernantes y gobernados, se escucha una utopía, sí, pero ya se cuenta con resultados obtenidos en las administraciones que han mutado a estas dimensiones de la era tecnológica, queda evidenciado que es posible realizar una Administración Pública bajo este esquema nuevo de gobernanza. Ahora bien, haciendo un análisis de la funcionalidad de la transparencia y accesibilidad de la información dentro de este proceso, se observa que la brecha existente en el acceso a la información ha sido mitigada, ya que, con este esquema digital, se construyen canales de comunicación abiertos directamente a la ciudadanía, lo cual ha

dado como resultado el fortalecimiento de la comunicación directa con los ciudadanos y evidentemente de la eficiente gestión de las políticas públicas.

En lo que respecta al sector público, se puede contemplar que no está alejado de los acontecimientos de lo que implica esta revolución de la inteligencia artificial, la cual ha alcanzado al sistema de gobierno, el resultado es visible y se observa a través de la adopción del sistema de gobierno abierto, accediendo a la digitalización y a los nuevos parámetros dentro de la Administración Pública; por un lado, es posible medir la colaboración de los ciudadanos y catalogar la información que se obtiene; todo esto, al final ha redituado en el fortalecimiento de la transparencia y dar respuesta a las gestiones solicitadas a través del esquema del gobierno abierto.

Como se ha explicado en párrafos anteriores, la tendencia dentro del nuevo esquema del gobierno digital tiene como objetivo la democratización y apertura de la participación ciudadana. A través de la utilización de la tecnología se logra mantener el acercamiento con la ciudadanía; a este método de administración de conocimiento se le ha denominado “Las Tecnologías de la Información, Comunicación, Conocimiento y Aprendizaje digitales” (TICCAD); este procedimiento ofrece una forma de mejorar la capacidad institucional de la administración pública.

Para implementar dicho diseño, no solamente de manera física sino dirigido hacia el software correspondiente, se ha permitido generar información clasificada a través del universo de las peticiones e interacciones entre gobierno y sociedad, vía plataforma digital. Todo esto ha sido un paso hacia la concepción del nuevo concepto de gobernabilidad a través de gobierno digital.

Desde el enfoque socio-político y socio-jurídico, al apreciar, después de lo expresado en estas líneas precedentes, la diferencia entre gobierno abierto y digital, se vuelve necesari-

o, la conceptualización de ambos términos; ya que, se contempla como gobierno abierto aquel que mantiene abiertos los canales de comunicación mediante los cuales permea la información hacia los ciudadanos, de manera que puedan tener conocimiento de las acciones realizadas o que se pretenden realizar y, sea cual sea el caso, cuenten con la oportunidad de nutrir el accionar de la administración con sus opiniones, sugerencias e incluso sus quejas; todo esto, con el fin de generar los datos necesarios para evaluar el desempeño y tino de las acciones de gobierno. En cuanto al gobierno digital se puede decir que son los mecanismos de acción establecidos, mediante los cuales las TICCAD constituyen las herramientas a través de las cuales se genera y administra la información que se recupera de la participación y opinión ciudadana, estos mecanismos dan al ciudadano la ocasión de acceder a la plataforma de gobierno, promoviendo, de esta manera, de la participación ciudadana, que en este esquema de gobierno abierto constituye una de las figuras indispensables, de las políticas públicas de una manera colaborativa basadas en tres principios manifiestos dentro de esta forma de gobernar que son:

- Transparencia
- Participación Ciudadana
- Colaboración Activa y Permanente

El objetivo del gobierno digital, como se ha observado, consiste en promover la eficacia de la Administración Pública con base en una democracia participativa, basada en la inclusión de la opinión de los ciudadanos, lo cual se logra con la implicación de las TICCAD, ya que, de esta manera, la accesibilidad a los portales de participación y comunicación con el ciudadano, así como la transparencia dentro de los procesos del cambio, están a la mano del ciudadano.

El paso del gobierno electrónico marca una cuestión de comunicación más directa a través de gobierno digital, debido a que a través de aquel su funcionalidad era la creación de portales que contuviera la información de las

dependencias del gobierno, tener la información referente a servicios y trámites, ya sea para consulta, información o para ver los pasos o los requisitos que se necesitaban para acceder a estos, ello dio paso a una nueva versión de atención ciudadana, con lo que se gestó la creación de la ventanilla única, mediante la cual se permitió al ciudadano un nuevo mecanismo de presentación de trámites y así se empezó a dar esta interacción por medio de la vía electrónica con la que se cuenta actualmente.

La implementación de la tecnología funcional, mediante la cual se logró mejorar la comunicación entre la sociedad y la administración, significó el avance a través de la aplicación de la agenda digital; se ha implementado el uso de las TICCAD para dar accesibilidad al gobierno digital, se puede mencionar que se ha creado con esto el estatuto del ciudadano digital, es decir, este derecho que se tiene para usar los instrumentos correspondiente y dar el acceso a través del internet de manera gratuita, para ingresar y realizar los trámites correspondiente; además, este sistema genera economías al ciudadano, ya que, el acceso a los trámites o presentación de quejas y/o sugerencias se pueden realizar desde el domicilio del ciudadano, desde su teléfono móvil, las aplicaciones creadas por muchos gobiernos en los distintos órdenes, han servido de mucho para permitir el fácil acceso a los trámites y servicios, pero sobre todo al establecimiento efectivo con los gobernantes que están a la vanguardia de la nueva era del gobierno digital, aún hay muchas cosas por hacer pero la manera en la que el uso de la tecnología se ha ido imponiendo es impresionante, además de haberse convertido en una necesidad imperante de un gobierno moderno, abierto y funcional.

Por otro lado, el uso de las TICCAD trajo consigo un nuevo paradigma de los derechos fundamentales, la voz de las organizaciones internacionales no se hizo esperar, con ello el concepto adoptado como “universalidad

de Internet “por la UNESCO (2015) determina cuales son los principios referentes que son:

- a) Democracia. Está referida a los derechos humanos.
- b) Apertura. Estableciendo que los datos, recursos, software deben ser abiertos.
- c) Accesibilidad. Debe ser una manera sencilla y dar acceso a toda una forma asequible para ingresar.
- d) Multisectorialidad. La relación que se efectúan con los sujetos que intervienen dentro de estas relaciones.

Dando como resultado la ampliación del nuevo paradigma del gobierno digital en el que se debe considerar la implicación en la actualidad, del acceso universal al internet como un derecho humano; esto, bajo la primicia de la igualdad, ya que a través del nuevo esquema se busca facilitar el acceso al ciudadano incluso para que pueda ejercer sus derechos políticos, civiles y, sobre todo, para realizarlo en las mismas condiciones, sin distingo de raza, sexo, color, creencias religiosas, entre otras, pero sobre todo tratando de acortar las brechas para que las diferencias económicas no sean un obstáculo para el acceso al uso de la tecnología entre los ciudadanos. Es muy factible en la actualidad poder utilizar un portable y redes sociales, las nuevas generaciones gozan de una facilidad en el uso de la tecnología y nuevos esquemas de comunicación, esto en un corto tiempo detonará el acceso a las plataformas de participación ciudadana digital, y este ciudadano digital traerá un nuevo concepto del gobierno abierto, es una realidad que en breve se estará hablando del nuevo “gobierno abierto universal”. Por último cabe mencionar que estas acciones, además de ofrecer al ciudadano contar con la posibilidad de participación coactiva con el Estado, también le permitirá exigir de una manera constante a sus gobiernos los resultados que se esperan de cada gobernante que asuma el poder; por eso es necesario proporcionar la conectividad al internet de una manera universal, así como implementar los mecanismos que permitan acceder, de una manera

fácil, a las plataformas del gobierno digital y dejar abiertos los puentes de comunicación entre gobierno y sociedad. Es menester citar de nuevo la frase de Jeremy Bentham: “The more strictly we are watched, the better we behave” traducc.: Cuanto más estrictamente nos vigilan mejor nos comportamos.

Conclusión

En esta nueva era, la participación ciudadana y los actos de gobierno forman una mancuerna indisoluble. Con la llegada del esquema de gobierno abierto los gobiernos actuales se ven apresurados en la adopción y establecimiento de este nuevo paradigma transformador de la forma clásica o tradicional del sistema de gobierno, paradigma, que como quedó explicado, obedece a diferentes principios en los cuales se buscan dos cosas, primero la reconstrucción de la relación Estado sociedad y, por otro lado, la legitimación y eficacia de los actos de gobierno; estas coyunturas que se dieron a partir del nuevo siglo, han permeado progreso y orden, ambos hacían falta; por ser un reciente modelo la resiliencia y retardo en la adopción e imposición de procedimientos administrativos avanza a pasos lentos; sin embargo, es inminente que los principios del establecimiento del gobierno abierto y de resultados no será opción sino más bien una consecuencia de las buenas prácticas de los gobiernos en los tiempos actuales.

Por otro lado, la era digital ha llegado, en muchos países solo de paso, en otros ha solidificado una forma de acercamiento del gobierno a la sociedad, quienes en complicidad tienen a bien compartir información invaluable que ha servido, como en el caso de Alemania bajo el modelo de los “núcleos de intervención participativa” surgido en Wuppertal en los años setenta años 70s, (RAMIREZ, 2010) o como en Estados Unidos de América bajo el modelo Open Government establecido por Obama (VILLORIA, 2012), para mejorar los recursos y erario público, direccionando políticas públicas acordes a las necesidades colectivas. Ahora las políticas no tienen excusa para ser manejadas de

manera eficiente y lejos de toda ocurrencia de un gobierno autoritario y sordo a la escucha de las opiniones y exigencias sociales, ya no da como forma de administración el autoritarismo e indiferencia gubernamental, no bajo la estafeta del gobierno abierto, incluyente en esta era de la Administración Pública digital, mejor conocida como gobierno digital que como nuevo paradigma se consolida a pasos firmes.

La gobernanza es la capacidad de poder evaluar los fines que se deben cumplir y esta toma decisiones va en conjunto con la Administración Pública junto con la inclusión de la participación ciudadana, dando con esto un paso al cambio hacia el mundo intangible, generando esta forma de comunicación a través del gobierno digital, ampliando el marco de los principios tendiente a cumplir con los objetivos de la transparencia y la colaboración activa para solidificar la unión y que se traduzca en acciones que ayuden a todos los habitantes de todo Estado a recibir lo que les corresponde.

Referencias

- Bobbio, N. (1985). Estado, gobierno y Sociedad, México: Fondo de Cultura Económico. Pp. 98 y 99.
- Della Porta, D. y Keating, M. (eds.) (2013) Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista, Madrid: España (EPUB), Pp.31-52.
- Díaz- Rato, Sabrina, (2013), Iniciativas de gobierno abierto en las Américas, Buenos Aires, Punto-Gov-Tesco-Red de Gobierno Abierto, Pp. 84.
- Cárdenas, Sergio (2000) B. Guy Peters, The future of governing: Four Emerging Models. gestión y política pública, vol. IX, núm. 1, primer semestre de 2000, Pp.165.
- Fernández Ruiz, Jorge (2016) El Derecho Administrativo, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios históricos de las Revoluciones de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Pp. 248
- Guerrero, Omar (1999) Del Estado Gerencial al Estado Cívico. Universidad Autónoma del Estado de México. México, Pp. 185.

Mayntz, R. (2001): “El Estado y la sociedad en la gobernanza moderna”, en *Reforma y Democracia*, Nro. 21, octubre, Caracas, Pp. 1.

Mejía Lira, José, (2016), *Elementos y Fundamentos para un Gobierno Abierto*, México, Tiran lo Blanch, en *Gobierno Abierto para la Consolidación Democrática*, Pp. 96

Naser, Alejandra (2017) *Plan de Gobierno Abierto Naciones Unidas*, septiembre de 2017. Todos los derechos reservados Impreso en Naciones Unidas, Santiago S.17-00687 ISSN 1680-886X LC/L.3802/REV.1 LC/IP/L.333/REV.1, Pp. 17

Pamplona, Francisco (Legitimidad, Dominación y Racionalidad en Max Weber). *Economía y Sociedad*. Año V, No. 8. septiembre 2000 - febrero 2001, Pp. 190

Ramírez Nardiz, Alfredo (2010) *La democracia participativa como profundización en la democracia*. Tirant Lo Blanch. Valencia, España, Pp. 185.

Ugalde, L. C. (2016). *La democracia interactiva posible en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Pp. 84.

UNESCO (2015) *Universalidad de Internet*. UNESCO [En línea]. Disponible en <https://es.unesco.org/internetuniversality/about>

Villoria Mendieta, Manuel (2012) *El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo*, Pp. 69-76.

Ziccardi Alicia (2020), *Las Ciudades: La gobernabilidad y la participación ciudadana*, libro *Ciudades Latinoamérica*, Pp. 371.



Tomado de: <https://pixabay.com/es/photos/personas-amigos-juntos-contenido-4050698/>

Desafíos del Sistema de Reinserción Social en México Challenges of the Social Reinsertion System in Mexico

Luis Alberto Osornio-Saldívar^{1*}; Eduardo Martínez-Altamirano¹; Paulina Reyna-Vela¹

FECHA RECEPCIÓN: 03/09/2021 **FECHA DE ACEPTACIÓN:** 20/09/2021

***Autor para correspondencia:** luis.osornio@uaslp.mx / **Adscrpción:** Universidad Autónoma de San Luis Potosí

Resumen

Es importante iniciar declarando que cuando se impone una pena privativa de libertad, lo que se busca es alcanzar el que se prevenga que el sentenciado ejecute subsecuentemente acciones delictivas. En efecto, el concepto de la pena evoluciona en cuanto al significado que se le atribuye. Esto en razón del contexto social, político, económico en que las normas establezcan los medios para el cumplimiento de las funciones en los sistemas de reclusión, principalmente en la protección de los derechos humanos. Con ello se subraya que las penas y medidas de seguridad impuestas por los códigos, requieren seguir analizándose con minuciosidad en el alcance de su valoración. Por lo anterior, en este artículo se considera determinante analizar el estado actual del sistema de reinserción social en México, enunciado los principales aspectos en la gestión de los centros penitenciarios que dificultan acceder al propósito de integrar a las personas egresadas del sistema de justicia a su comunidad, en condiciones estables. A modo de conclusión se observa que uno de los mayores desaciertos radica en la omisión de requerir a personal capacitado y trabajando en interdisciplinariedad en los asuntos que involucran la contención del delito, a partir de las instituciones dipuestas para tales objetos.

Palabras clave: Derecho, pena y reinserción.

Abstract

It's important to start by stating that when a custodial sentence is imposed, what is sought is to ensure that the sentenced person is prevented from subsequently executing criminal actions. Indeed, the concept of punishment evolves in terms of the meaning attributed to it. This is due to the social, political, and economic context in which the norms establish the means for the fulfillment of the functions in the prison systems, mainly in the protection of human rights. This underlines that the penalties and security measures imposed by the codes require further careful analysis in the scope of their assessment. Therefore, in this article it's considered decisive to analyze the current state of the social reinsertion system in Mexico, enunciating the main aspects in the management of penitentiary centers that make it difficult to access the purpose of integrating people who have graduated from the justice system to their community, in stable conditions. By way of conclusion, it's observed that one of the greatest mistakes lies in the omission of requiring trained personnel and working in interdisciplinarity in matters that involve the containment of crime, from the institutions arranged for such objects.

Keywords: Law, punishment and reinsertion.

¹Universidad Autónoma de San Luis Potosí

Introducción

La reinserción social es un derecho humano al que toda persona, sean procesados y/o sentenciados, que se encuentran privados de la libertad en algún centro penitenciario en México, debe tener oportunidad de acceder. Además es menester reconocer que pese a estar estipulado y reglamentado, este no se cumple efectivamente. Hecho por el cual las autoridades de México han sido acreedoras a diversas recomendaciones por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en aras de lograr que se realicen cambios, ya sea en la legislación o en las prácticas administrativas, y que de no modificarse constituirían la continua violación de numerosos derechos humanos y de garantías procesales.

Las circunstancias propias del encierro físico constituyen el único término en la retribución social que busca el castigo. El que las personas se encuentren en ese contexto en específico no implica que puedan situarse en un contexto más alto de victimización, es decir, en el aumento del riesgo preexistente al violentarles su humanidad. Siguen siendo seres humanos dotados de dignidad, razón por la cual necesitan un trato respetable.

Llevando a cabo una examinación investigativa, se pueden encontrar diversos factores, los cuales, siendo internos o externos en el sistema dispuesto por los centros penitenciarios en México, en mayor o menor medida merman el cumplimiento de la finalidad de la pena impuesta: el reinsertar en la sociedad a aquella persona que delinquirió, a través de la generación de medidas respetables en el trato sistémico a los reclusos. Éstos se convierten en obstáculos que deben ser atendidos para que este derecho humano se cumpla, y es por ello que primeramente se debe visualizar la problemática, así como advertir cuáles son las circunstancias que en la cotidianidad están afectando la puesta en práctica de este proceso de reinserción. Son condiciones que bien, pueden ser originadas y perpetradas por los operadores del sistema, o por la socie-

dad en general al momento de hacerse partícipes de un proceso de estigmatización hacia las personas privadas de la libertad y de señalar también a aquellas que recién cumplida su pena, desean añadirse a las filas de los diversos núcleos colectivos sin tener éxito por la falta de un suficiente soporte cívico. Entonces, en cualquiera de los escenarios existen barreras que se convierten en notables impedimentos para que el fin principal de la pena se efectúe en un sentido sustantivo. Se evidencia que existe el compromiso normativo por brindarles la oportunidad de trabajar, de acceder a una educación, a gozar de buena salud, incluyendo el deporte y el respeto a su integridad psicosocial como uno de los pilares.

En este capítulo se visualizarán y analizarán diversas particularidades que parten de las decisiones gubernamentales hasta el manejo de las políticas internas en los sistemas de internamiento. Todos los puntos que se abarcan son, en sí mismos, considerados como dificultades e inconvenientes que demeritan el grado de cumplimiento, eficiencia y eficacia de la vida en arresto y por ende, postergan el que se pueda comenzar a estimar una realidad lo que se define de reinserción social.

Recursos

Año con año en México se hace una planeación de cómo serán distribuidos los recursos económicos con los que se cuentan, entre los diversos sectores y las diferentes áreas en las que el país centra sus esfuerzos y líneas de acción. Se requiere la elaboración previa de un presupuesto de egresos, que determinará la asignación del dinero a cada sector, teniendo cada cual mayores o menores índices de efectivo. Dentro de las variables dependientes-subjetivas del mencionado manejo, es preciso mencionar que es el énfasis que el gobierno le otorgue a la individualidad de las áreas y la trascendencia o impacto social que se deduzca, lo que en últimas instancias guía el rumbo de las decisiones.

En la tabla correspondiente a la Previsiones

de Gasto Programable para 2020 (Secretaría de Hacienda y Crédito Público., 2020) puede observarse los millones de pesos destinados a los sectores, de los cuales forman parte, entre otros, la Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Trabajo y Previsión Social, Economía, Marina, y el que destaca para los fines de este análisis, el ramo de la Seguridad y Protección Ciudadana clasificado con el número 36. De manera elemental se puede hacer un comparativo, en el que se distingue que el rubro dispone de 59,150.7 millones de pesos, mientras que cuatro sectores diversos alcanzan un total de cinco veces más el presupuesto destinado al estudiado. Expresamente, encontramos que el sector de Educación Pública tiene un presupuesto de 324,712.6 millones de pesos, Salud cuenta con 128,589.3 y el de Bienestar con 173,091.7. Lo que en este sentido se considera no es la discusión sobre la relevancia que se funda en las metas de uno u otro, sino en las proporciones generales de disparidad que en todo caso, reflejan el sentido que retoman las prioridades político criminales. Es cuestión de dictaminar que la orientación de la administración pública es definitiva para responder a las necesidades de la ciudadanía, sin relegar a planos secundarios o meramente complementarios las que engloban toda esa parte anexa al delito que exige una completa atención, en su lado preventivo, accionario y de continuación.

El ramo de Seguridad y Protección Ciudadana presenta montos superiores para sus gastos. Lo que asimismo puede resultar un tema realmente controversial, puesto que surge la incógnita de cuál sería la cantidad de ingreso económico y humano que consistentemente podría destinarse a este sector. Se añade que es en este ramo 36 en el que se incluye todo lo relativo a los recursos que serán destinados para los centros penitenciarios en el país (Secretaría de Hacienda y Crédito Público., 2020). Como indica el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (2020), del total destinado, sólo el 34.28% es adscrito directamente al Sistema Penitenciario, que garantice la ejecución de las resoluciones jurí-

dicas y contribuya a la reinserción social, tanto para la administración del Sistema Federal Penitenciario, como prevención, readaptación social, y proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad pública.

Así bien, de la suma total de 20,281,381,455 pesos, la cantidad de 62,200,00 pesos se le restará, los cuales están específicamente destinados para la realización de diversos proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad pública, mientras que lo restante, es decir, 20,219,181,455 pesos, es lo presupuestado para la administración de los centros penitenciarios existentes en el país. Cantidad que a su vez se subdividirá en servicios personales (como lo son los sueldos, salarios, honorarios, prestaciones sociales y el pago de estímulos a servidores públicos), gastos de operación (todo gasto relacionado con la administración del centro penitenciario) y otros de gasto corriente, destinándoles 4,264,967,277 pesos, 15,952,265,961 pesos, y 1,948,-217 pesos, respectivamente.

En todo caso, el ramo 36 puede verse desfavorecido y en mayor grado con las sustracciones que se realizan, hasta llegar a conocer la cantidad que realmente se destina a la administración de los centros penitenciarios. Cabe añadir un dato primordial, y es que “el costo diario por persona privada de libertad en estos centros es de 330.50 pesos diarios, los cuales se destinan para el pago de gastos relacionados con la alimentación, medicinas, uniformes, además de los relativos a las actividades educativas, culturales y deportivas” (Infobae, 2019). Así pues, si se hace la comparativa con el salario mínimo que recibe una persona no privada de libertad por un día de trabajo, específicamente \$185.56 para la zona libre de la frontera norte y de \$123.22 para el resto del país, \$330.50 como presupuesto diario por cada interno no parece un gasto tan insignificante.

Personal Penitenciario

Desde el año 1955 en que se llevó a cabo el primer Congreso de la Organización de las

Naciones Unidas, sobre la Prevención de Delito y Tratamiento del Delincuente, y la aprobación y adopción de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, en específico de los numerales 46 a 54 (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2016), se ha hablado de la posición clave que tiene el personal que labora en los centros penitenciarios y que trabaja directamente con los internos. Los individuos que pasan a formar parte de la plantilla del personal penitenciario se convierten en un aspecto fundamental, para la puesta en marcha y el cumplimiento del procedimiento de reinserción social, de toda persona que se encuentra privada de su libertad cumpliendo una pena. Esto es así, en virtud de que de este personal depende el desarrollo del plan de actividades al interior del centro penitenciario. Concretamente es una parte primordial que da soporte y apoyo a los internos en diversos aspectos, quienes, desde luego, son los primeros que están obligados a portar una actitud de disciplina y programarse en todo momento a recibir esa guía.

Ciertamente resulta importante analizar al personal penitenciario desde diversos aspectos: en los requisitos que abarca su perfil; su capacitación y la constancia con que reciba la misma; en evaluar los aspectos diferenciales con el Sistema de Seguridad Pública en su actuación. Su desempeño influye directamente en el posible éxito que reproduzca el tratamiento en los internos.

En base a lo que se debe admitir que la legislación a nivel nacional no le ha impreso la importancia que merece, puesto que de la lectura del artículo 18 constitucional, no se desprende la necesidad o existencia de un perfil característico, específico o necesario para el personal que labore en los centros, tampoco sobre el ejercicio de ofrecer una capacitación continua, ni se especifica un número de personas profesionales con las que se debe contar para la realización de las funciones propias de estos lugares. Situación similar viene a ocurrir en la Ley Nacional de Ejecución Penal, en la que de igual manera se omiten ciertas precisiones.

El tema es ligeramente abordado en la Ley Reglamentaria del artículo 18 constitucional, en sus artículos 5 y 17, que manifiestan la obligación de que la capacitación del personal penitenciario se haga con apego a los manuales expedidos por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, o por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, y a ello le suma que exista la formación relativa a los temas de derechos humanos y género, respectivamente.

Como es observable, la legislación mexicana es muy vana al respecto, sin embargo, existen diversos instrumentos internacionales de los que México es parte, y por lo tanto responsable de apegarse a la adopción y aplicación de diversos lineamientos acerca de las características que debe cubrir el personal penitenciario para que cumpla eficientemente su labor, por ejemplo se encuentra:

- Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos “Reglas Nelson Mandela”;
- Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas de 2011 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos;
- Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas.

Es crucial enfatizar en este último, en lo que respecta a su principio XX, analizándolo en sus diversos párrafos: “El personal que tenga bajo su responsabilidad la dirección, custodia, tratamiento, traslado, disciplina y vigilancia de personas privadas de libertad, deberá ajustarse, en todo momento y circunstancia, al respeto a los derechos humanos de las personas privadas de libertad y de sus familiares. El personal deberá ser seleccionado cuidadosamente, teniendo en cuenta su integridad ética y moral, sensibilidad a la diversidad cultural y a las cuestiones de género, capacidad profesional, adecuación personal a la función, y sentido de responsabilidad. Se garantizará que el personal esté integrado por

empleados y funcionarios idóneos, de uno y otro sexo, preferentemente con condición de servidores públicos y de carácter civil... La formación de personal deberá incluir, por lo menos, capacitación sobre derechos humanos; sobre derechos, deberes y prohibiciones en el ejercicio de sus funciones; y sobre los principios y reglas nacionales e internacionales relativos al uso de la fuerza, armas de fuego, así como sobre contención física” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas).

Desprendiéndose de la lectura, se evidencia que la plantilla del personal penitenciario será un grupo suficiente e interdisciplinario, puesto que los trabajadores en los centros penitenciarios no se limitan a realizar una función de vigilancia y custodia, sino que sus ocupaciones abarcan actividades y tareas focalizadas a los diferentes ejes rectores del sistema, requeridos para lograr la reinserción social de la persona privada de libertad. En este sentido, al tratarse de una misión, las personas que estén encomendadas a ésta requieren permanecer calificadas. Es idóneo que el personal posea un alto apego al respeto a los derechos humanos, así como haber sido seleccionado rigurosamente al que se le consulte su perfil académico, profesional y entre otras cuestiones, debe adquirirse un conocimiento sensato acerca de los principios que rigen su comportamiento.

Además en el principio revisado se menciona que el personal a cargo deberá ser civil, y sólo de manera extraordinaria, por motivos de justificación, podría pertenecer a las fuerzas armadas o a la policía. A diferencia del sistema penitenciario, el de seguridad pública no es competente de hacerse cargo del tratamiento de los internos. Este busca la prevención del delito, su investigación y persecución, y el sancionar administrativamente. El penitenciario “tiene la finalidad de velar por que la porque la reinserción social de los internos se vea efectivamente cumplida”

(Comisión Nacional de los Derechos Humanos). Ahora bien, es de especial atención la característica de la suficiencia del personal, pues cubre los segmentos de la atención y supervisión del desempeño con que se crean otros factores para posibilitar la reinserción social. Las acciones que desempeñan afectan, en menor o mayor medida el accionar de los internos y cada una de las vertientes que diligencien. Por ejemplo, si el personal es mínimo, el centro será exponencialmente propenso a la generación de cogobiernos o autogobiernos pudiendo perder el control absoluto. Lo que se indica determina el rumbo que retomará simbólicamente el sentenciado para su conducta del futuro, estando en la misma prisión o pudiendo desarrollarse en exterior.

De acuerdo al Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019, realizado por el INEGI, “la población penitenciaria en todos los Centros Penitenciarios del país, era de 188,850 internos al cierre del año 2018”, mientras que el número del personal penitenciario era de 39,491, cifra que representa tan solo el 20.9% frente al dígito de las personas privadas de libertad. Ahora bien, del total de las personas que laboran en los centros penitenciarios, el 2.6%, es personal de primer nivel jerárquico, 9.4% nivel intermedio y 88% es nivel operativo, porcentaje que a su vez está dividido entre custodios y vigilantes, personal de apoyo, directivo, administrativo y operacional, jurídico, médico, trabajo social, psicología, pedagogía y criminología, en porcentajes del 60.4%, 13.5%, 10.9%, 3.6%, 3.4%, 3%, 2.5%, 1.7% y 1%, respectivamente.

Sobrepoblación

La guía que se retoma para fundamentar el concepto es el Análisis y Pronunciamento sobre La Sobrepoblación en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (2015). Se comprende que es una condición que se presenta cuando la población es tanta que la calidad de vida de la población se ve severamente afectada y puesta en riesgo por

la escasez de todo tipo de recursos. “La sobrepoblación en términos penitenciarios debe contemplarse como el exceso de internos en los centros penitenciarios, exceso que supera la capacidad de estos, y que a su vez, conlleva un detrimento en la satisfacción de las necesidades básicas de las personas privadas de su libertad”. Se analiza que una causa lógica del fenómeno es la constante práctica de penar la generalidad de los hechos antisociales, con la pena privativa de la libertad.

En consecuencia del rezago judicial no se opta por seleccionar medidas alternas a esta, aun cuando las condiciones jurídicas sean cubiertas. Es ampliamente conocido que un porcentaje alto de la población en reclusión ha sido procesada mas no sentenciada, que la imposición de penas excesivamente largas y la negativa a libertades anticipadas, no llevan a un término utilitario. Si bien es cierto que se han concentrado esfuerzos por tener una infraestructura cabal en el país para lo destinado al núcleo carcelario, esto no es exclusivamente un problema de espacios, sino del uso desmesurado de la pena restrictiva de la libertad.

A continuación se seguirá profundizando en el examen de este problema. En el mismo análisis se mencionan diversos indicadores que se utilizan para evaluar la sobrepoblación penitenciaria. Se muestran cuatro tablas: población aceptable, presencia de sobrepoblación, sobrepoblación alta con riesgo y sobrepoblación en condición de urgencia. Con base a estas, se resumen las circunstancias que se presentan en los centros penitenciarios y suscitan la sobrepoblación Textualmente se expone que es:

- Falta de espacios destinados para alojar a los internos, así como hacinamiento;
- Ausencia de una debida distribución y separación de internos;
- Falta de espacios o instalaciones que propician y facilitan la reinserción social de las personas privadas de su libertad;
- No existencia de servicios básicos;
- Sin condiciones de higiene;

- Uso de sanciones disciplinarias desmesuradas;
- Prácticas de tortura y maltrato;
- Mayor porcentaje de personal destinado a la seguridad y/o a la supervisión;
- Autogobierno o cogobierno, así como la existencia de diversas actividades ilícitas;
- Personal no capacitado o actualizado para poder atender emergencias en los centros penitenciarios;
- Falta de una debida integración de expedientes, o la inexistencia de estos;
- Personal insuficiente;
- No beneficios de libertad;
- No vinculación con la sociedad;
- No atención pertinente o servicios especiales a los grupos vulnerables que se presenten como internos en los centros penitenciarios.

De esta manera se puede apreciar que el haber sobrepoblación en un centro penitenciario, supone la existencia de una diversidad de conflictos y consecuencias (como el hacinamiento), y prácticamente todas aquellas situaciones que se traducen en la carencia de algo. Los espacios y camas son insuficientes, escasea el alimento y el agua potable, hay falta de medicamentos, de informes bien estructurados, de espacios para la realización de actividades deportivas, recreativas y educativas. Se hace visible la desvinculación de los internos con la sociedad, y la constante presencia de hechos violentos en los centros. Nuevamente, la consecuencia central la vemos en la afectación hacia ese proceso de reinserción social.

El exceso de población también vulnera una serie de derechos y por mencionar algunos, tenemos que se obstaculiza el:

- Debido proceso;
- Seguridad jurídica: implica el dar certeza a las personas sobre su persona, bienes y derechos, y que debe regirse de acuerdo a los principios de jurisdiccionalidad, celeridad y oportunidad, inmediatez, y confidencialidad;
- Dignidad e igualdad;
- Trato humano;

- Reinserción social;
- Gobernabilidad y seguridad institucional;
- Integridad personal: de la cual el Estado se supone será garante. (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2015).

Habiéndose enfatizado que al existir sobrepoblación se desencadenan una serie de situaciones que complican la calidad de vida de los internos y su dignidad inherente, al presentárseles condiciones inhumanas y degradantes que terminan por vulnerarles sus derechos humanos, y en consecuencia conduciéndoles al fracaso en su reinserción social, se ha realizado un conjunto de recomendaciones que marcan una pauta que dicta el correcto desenvolvimiento de la vida de las personas privadas de libertad en los centros de internamiento. Hasta cierto punto se puede mencionar que son aspectos importantes pero no dejan de ser más que miramientos que ya han sido considerados por los ejes rectores del sistema penitenciario, que van encaminadas al mantenimiento de un buen estado de salud de los internos, lo que implica la atención médica oportuna, la buena higiene y la alimentación sana, así como el proveer de espacios adecuados para las actividades deportivas, recreativas, y las vinculadas a la familia. Al contar con estas cláusulas lo que se respeta y garantiza es el derecho de los internos a gozar de una integridad psicosocial.

Se resalta que se deben crear nuevos espacios, sin utilizar otros existentes porque cada cual se estructura para fines distintos.

Hacinamiento

El hacinamiento viene a presentarse como una consecuencia derivada de la sobrepoblación. Es un factor que está íntimamente relacionado con la clasificación penitenciaria y lamentablemente produce que las condiciones de vida de las personas reclusas se constituyan indignas, inhumanas, insalubres e inseguras. Conforme a lo planteando por el documento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su análisis del 2015, se dice que la relación existente con la clasificación de los internos

en dichos centros, es que el hacinamiento se va a presentar cuando exista una mala o indebida distribución de las personas en los reclusorios, teniéndose como resultado que en algunas áreas de las cárceles se encontrará concentrada una mayor cantidad de internos, que en otras zonas donde pudiese haber unas cuantas o incluso un individuo. Situación que deriva cuando algunos internos cuentan con privilegios en el interior de la prisión.

Ahora bien, el hecho de que en un centro penitenciario exista hacinamiento encamina la presencia de una índole diferente de problemáticas que, a su vez, vulneran los derechos humanos de las personas reclusas. Por ejemplo: la falta de control sobre los internos (monitoreo), así como de las actividades que se encuentren realizando, lo que implica que puedan encontrarse en riesgo y vulnerables ante la propia mecánica del contexto, peligro mismo para el personal penitenciario. En suma, todos los ejes rectores del sistema penitenciario se violentan, ya que la calidad de los servicios médicos y de alimentación con los que se cuenta, así como los espacios deportivos, recreativos y educativos se calificarán como insuficientes, teniéndose como último resultado la inobservancia de tratados internacionales de los que México es anexo, en materia de las condiciones en que deben vivir los reclusos. Lo dicho se traduce en una gran falla por parte del Estado; se altera el orden de prioridades que actualmente se desea obtener. En este caso, la reinserción social.

Autogobierno y cogobierno

Conforme a la legislación internacional y a la propia del país, en especial la Ley Nacional de Ejecución Penal, el personal de los centros penitenciarios es quien debe de llevar a cabo todo tipo de función relativa al mantenimiento del orden y la vigilancia en el interior de estos; específicamente, las correspondientes a garantizar la vida, la integridad y los derechos de los internos, de los visitantes, así como los de ellos mismos. Además, es quien debe de llevar a cabo, dependiendo del caso, “la

imposición de medidas disciplinarias a los internos, de tal forma que con la aplicación de estas, se logre evitar cualquier tipo de actividades ilícitas, como extorsiones y situaciones violentas” (Recomendación General No. 30, Sobre Condiciones de Autogobierno y/o Cogobierno en los Centros Penitenciarios).

De prevalecer esas condiciones y circunstancias en los centros penitenciarios, se afirma la prevalencia de ingobernabilidad por parte de la autoridad. Sin embargo, cuando el escenario no es el descrito y la presencia de las características referidas a la gobernabilidad varían, aun así prosigue el riesgo latente de que en el centro en cuestión se presente un cogobierno o un autogobierno por parte de los internos. Fenómeno que afecta con un grado de violencia que resalta, las condiciones de vida de algunos de los internos y su proceso de reinserción.

Cabe decir que por cogobierno, también denominado como cogestión, debe ser entendida aquella situación en la que el centro penitenciario es controlado por las autoridades penitenciarias, pero al mismo tiempo, un grupo de internos o alguna organización criminal ejerce control en éste; presentándose como características esenciales de este escenario anómalo la:

- Administración de funciones compartida entre la autoridad y los internos;
- Sobrepoblación;
- Inexistencia de una adecuada clasificación;
- Privilegios a una parte de la población penitenciaria;
- Personal destinado a la seguridad y custodia insuficiente;
- Reglamentos deficientes (Recomendación General No. 30, Sobre Condiciones de Autogobierno y/o Cogobierno en los Centros Penitenciarios, p.5).

Por su parte, el autogobierno es definido como el control directo y efectivo de los internos y/u organizaciones criminales del centro penitenciario, siendo visibles las siguientes características (p. 5):

- Las funciones de las autoridades penitenciarias son llevadas a cabo por los internos, destacándose entre estas, la imposición de las sanciones disciplinarias;
- Sobrepoblación, agravada por la existencia de hacinamiento;
- No clasificación penitenciaria;
- Corrupción;
- Cobro de servicios al resto de la población penitenciaria;
- Sector de internos privilegiados;
- No supervisión del centro penitenciario;
- Incidentes violentos, extorsiones, actos ilícitos;
- Actuación fuera del reglamento, o inexistencia de uno;
- Personal insuficiente, aunado al hecho de que el disponible está mal capacitado;
- Introducción de sustancias y artefactos prohibidos.

Siendo observable que si se procediera a ordenar revisiones periódicas, estas condiciones serían detectables, lo que en términos generales podrían llevarnos a pensar que el autogobierno y el cogobierno pueden ser previsibles. No obstante, la corrupción y la impunidad, que evitan cualquier tipo de represalia o castigo al interior del centro penitenciario, hacen que sean circunstancias prácticamente inevitables. Los principales factores que propician la gestión y el autogobierno son:

- La sobrepoblación: esto en virtud de que a mayor número de internos que haya en un centro, mayor será el número de internos que un custodio deberá de vigilar y controlar, lo que evidentemente en algún momento no será proporcional y el control sobre la población será nulo (p.7).
- Hacinamiento: limita al centro penitenciario y al personal de este, lo que generará un mayor número de hechos ilícitos;
- Clasificación inadecuada de los internos: haciéndose énfasis en que ciertos internos ocupan mayor vigilancia y supervisión, además de medidas de seguridad especiales y más estrictas, lo cual no ocurrirá si la población no está adecuadamente clasificada. El efecto principal es cuando lideran negativa-

mente en el centro, y cometen graves violaciones de derechos humanos a otros sectores de la población que resultan ser más vulnerables;

- Infraestructura inadecuada: la cual impedirá una asertiva clasificación penitenciaria (p.8)

- Marco normativo: ya sea que este exista y no sea observable o que se quebrante, o que en últimas instancias falte.

- Personal: factor íntimamente relacionado al de la sobrepoblación, pues se refiere al personal insuficiente frente al número de internos. Aunado al hecho de que el personal esté equívocamente capacitado y preparado para realizar las funciones y tareas que tiene a su cargo, o que ni como requisito elemental cuente con el perfil y las aptitudes para llevarlas a cabo.

Los conflictos expresos propiciarían el cogobierno y el autogobierno, sin negar la influencia de las actitudes de negligencia e incapacidad por parte de las autoridades para hacerle frente a estos poderes internos. En razón de la tolerancia hacia estos, que situándonos en una realidad social puede ser derivada de la corrupción, la coacción o el miedo que se ejerce sobre los directivos, por medio de un tipo de gobiernos alternos que imponen su poder formando parte de la delincuencia organizada o con los suficientes componentes de poder económico para implantar su gestión propia.

Es posible añadir que el hecho de que un centro penitenciario presente cogobierno o autogobierno construye una percepción del Estado en el que se pierde su credibilidad como garante de los derechos y garantías de los internos. Aquellos sobre quienes recaiga el poder sustraído al personal penitenciario lo ejercerán en contra de los sectores más vulnerables, quienes tendrán que pagar por todos los servicios y sufrirán atentados contra su persona, tratos crueles en su sexualidad, por poner un ejemplo. Entonces, no se limitarán a ser acreedores de carencias en alimentos, en agua potable, en higiene, en salud, también experimentarán

una restricción y limitación de sus espacios y una negación a desempeñar sus actividades educativas, recreativas, deportivas, de capacitación y las de visita. Esto en virtud de que los grupos internos ejercerán las funciones de administración, vigilancia, orden, imposición de medidas disciplinarias, y en general, toda aquella que permita deshacer la norma. En conclusión, se debe verificar que el centro penitenciario presente las características siguientes (p.10):

- Normatividad efectiva que rija en el interior del centro penitenciario;
- Personal de seguridad y custodia, el cual deberá ser suficiente, debidamente capacitado, y con el perfil para realizar las funciones que se le encomienden;
- Debido proceso al momento de la imposición de las sanciones disciplinarias, las cuales únicamente deben de ser impuestas por la autoridad;
- Ejercicio de las funciones de autoridad única y exclusivamente por parte de los servidores públicos;
- No actividades ilícitas;
- No extorsiones ni sobornos;
- Ausencia de cualquier otro tipo de conducta o actividad violenta.

Clasificación penitenciaria

Al hablarse de aspectos que pudieran llevar consigo un menoscabo a derechos humanos de las personas privadas de la libertad, y con ello un detrimento de su proceso de ser reinsertados en la sociedad, es sustancial abordar el tema de la clasificación penitenciaria de los internos, ya sea en los diversos centros de reinserción social existentes en el país, o la distribución de estos en diferentes espacios dentro de un mismo reclusorio. La debida clasificación y distribución conforme a las diversas características que cada una de estas personas presenta, viene a ser un factor que no se debe perder de vista si es que efectivamente se quiere lograr que los individuos que acceden del sistema de justicia penal se reinserten.

La debida clasificación tiene tal trascenden-

cia para el tratamiento de los internos, que ha sido y es materia que se toma en diversos instrumentos nacionales e internacionales, como los son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, las Reglas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes (Reglas de Bangkok), y las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela), que dentro de su articulado contemplan la necesidad de la existencia de un sistema de clasificación que atienda a las diversas características de los internos.

En la legislación nacional, es importante la observancia de los artículos 1 y 18 de la Constitución; esto en virtud, de que el primero constitucional marca la obligación de todas las autoridades del país de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas, bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, resaltando el primer principio, pues debe entenderse que los derechos humanos son para todos, incluyéndose por consecuencia, a las personas privadas de libertad, sean hombres, mujeres y/o menores de edad. Una debida clasificación entre diversos grupos se hace completamente indispensable para salvaguardar estos derechos, que podrán ser diversos dependiendo del sector del que se hable y que por ello, es prudente su separación, para poder atender eficientemente sus necesidades de acuerdo al perfil que presenten (Pronunciamiento sobre Clasificación Penitenciaria. CNDH, 2016).

Ahora bien, el artículo 18 constitucional es más específico en el tema, pues claramente menciona la necesidad de la separación de los internos en los reclusorios, para favorecer a la reinserción social y al contacto con el mundo exterior, así como los diversos factores que se deben tomar en cuenta para realizar la división de las personas privadas de libertad. A saber (p. 6):

1. Situación jurídica: Procesados; senten-

ciados.

2. Género: Hombres; Mujeres.

3. Edad: Adultos; menores de edad.

4. Régimen de vigilancia: Delincuencia organizada; Delincuencia convencional.

Resulta esencial que la clasificación de internos se realice conforme a lo anteriormente expuesto, en virtud de que ésta viene a jugar un papel sustancial para el desarrollo del procedimiento de reinserción en la sociedad, así como para la protección de otros derechos y garantías a los que estas personas tienen que acceder, como lo son: “el debido proceso, el acceso a la justicia, a la defensa adecuada y a seguir en contacto con su familia y con el exterior” (p. 7).

En cuanto a los estándares internacionales relativos al tratamiento de reclusos, que previamente se mencionaron, se hace alusión a la necesidad de que exista esta clasificación, así como la de contar con los espacios suficientes para poder realizar esta separación acorde a los diversos grupos que se establezcan.

A grandes rasgos, estos instrumentos internacionales estipulan que se requiere una debida clasificación de los internos por diversas razones (p. 11-13):

- 1) Que cada grupo pueda recibir el tratamiento específico que ocupe;
- 2) Que determinados reclusos no influyan perjudicialmente a otros.

Teniéndose como consecuencia, que sea imprescindible contar con establecimientos diferentes para cada uno de los grupos en que se divida la población de internos, o si no, cuando menos, que cada uno de estos estén divididos por pabellones. Además, se debe enfatizar que aunado a ocuparse espacios separados entre grupos, también se deben de regir por distintas medidas de seguridad.

Aunque se debe visualizar la realidad que se vive en los centros penitenciarios del país,

en los locales y en los federales, sitios en los cuales la debida clasificación está ausente. Lo precedente conlleva a una afectación a la seguridad jurídica de los internos, así como a su defensa y a su derecho de reinserción social, lo que ocurre, en muchas ocasiones, debido a que estos son internados en centros federales por la comisión de un delito de orden común, lo que resulta inconstitucional al no existir este factor, como criterio de clasificación penitenciaria, pues al hacerse de esta forma se impide que las personas privadas de su libertad tengan contacto con su familia y con el exterior.

Irracionalidad de la pena

El motivo por el cual se implementó la pena privativa de la libertad, es la humanización de las penas para aquellos que delinquieran, evitando y prohibiendo la aplicación de diversas que resultaban más dañinas para la persona, lo cual era así dado que solo se buscaba una venganza. Sin embargo, con el transcurrir del tiempo parecería que la implementación de este tipo de sanción se ha distorsionado, hablándose mayoritariamente del fin que ésta persigue.

Como es sabido, el privar a una persona de su libertad se hace con la intención de reinserirla en la sociedad, para que luego de su periodo en prisión pueda conducirse con rectitud y honestamente, sin transgredir la ley, haciéndolo por convicción y valores, más que por el miedo a ser reprendido. Por el contrario, actualmente, a causa de la implementación de políticas criminales inclinadas hacia la prevención general negativa, tendientes a elevar las penas máximas de prisión, y la aplicación real de estas a manera de prevención especial, se obstaculiza la reinserción de los sentenciados, y aún más cuando la prevención especial aplicada es en sentido negativo, pues en este supuesto, el hecho de que una persona se encuentre privada de su libertad cumpliendo una condena, no se estaría haciendo con fines resocializadores, sino que simplemente se estaría buscando excluirla de la sociedad para que no sea un problema (Pro-

nunciamento sobre Racionalización de la Pena de Prisión, CNDH, 2016).

Podría creerse que el incremento en los años de las penas es justificado, en el sentido que sería una manera de hacer y dar justicia a las víctimas del delito, sin embargo, fundamentándose en la ciencia del delito, la víctima no gana nada en estos supuestos, resultando más beneficioso hablarse de justicia restaurativa con la cual se repare el daño causado. Podría ser útil, para intimidar a posibles y futuros delincuentes antes de su actuar, inhibiéndolos de delinquir por el temor de una pena de prisión larga, pero esto no pasa, ya que es sabido que la mayoría de los delincuentes desconoce el marco punitivo.

Por el contrario, la implementación de este tipo de penas de larga y excesiva duración, tendientes a exceder la máxima esperanza de vida de una persona, al salir de prisión resultan ser vulneradoras de derechos humanos; enfatizándose el derecho a la reinserción social, puesto que al ser merecedor de ésta, nunca saldrá de prisión, siendo este proceso una débil afirmativa que tiende a empeorar la conducta de los internos en estos supuestos, más no a combatir la delincuencia.

Finalmente es importante mencionar que, así como una pena demasiado larga contraría el sentido de la pena, igualmente lo hace una pena muy corta. La Organización de las Naciones Unidas señaló seis meses, como el plazo mínimo que debe durar una pena, pero también considera que el plazo debería ser mínimo de nueve meses para lograr resultados efectivos en el tratamiento resocializador del interno (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2016, p. 28).

Estigmatización

Como último factor determinante para el desarrollo y logro de la reinserción efectiva de la persona interna y, posteriormente puesta en libertad por haber cumplido su condena o por algún otro supuesto que determine su salida del centro penitenciario, es la estigmatiza-

ción. Es vista como un fenómeno social que tiende a crear estereotipos o a etiquetar personas por ciertos rasgos y/o características propias o de un grupo en particular, acciones que conllevan a la discriminación del conjunto de individuos, que en este caso serían las personas que están privadas de su libertad cumpliendo la pena, aquellas que ya lo han hecho y vuelven a su vida en sociedad, e inclusive, de aquellas que simplemente estuvieron involucradas en un proceso penal sin tener como resultado alguna sentencia condenatoria.

En ambos supuestos, la sociedad tiende a crearse ideas de la gente en prisión o de los ex reos, asociándola con lo peor y más bajo de la humanidad, por decirlo de una forma concreta, a pesar de desconocer los motivos y circunstancias se ven implicadas al momento de ejecutar la actividad criminal. Se recuerda que en muchas ocasiones pudo haber sido un delito culposo, no teniéndose la intención de cometerlo. La gente en estas condiciones es juzgada, y podría decirse que doblemente, pues lo es cuando se le sentencia y, posteriormente una vez más cuando trata de retomar su vida en el contexto social y, se le niega la oportunidad de hacerlo, viéndose discriminada, rechazada y obstaculizada al momento de retomar sus relaciones personales, familiares y laborales.

La estigmatización creada en estos supuestos, puede darse a consecuencia de la existencia de los datos registrales de identificación personal (datos registrados de aquellas personas que estuvieron involucradas en un proceso penal y no hubo sentencia condenatoria ejecutoriada), o de los antecedentes penales (de personas que si fueron sentenciadas), y de la divulgación de estos, no respetándose el derecho a la vida privada, ni el derecho a la vida privada familiar, cuando los estereotipos y discriminación alcanzan a afectar a los familiares de la persona que estuvo involucrada directamente con el proceso penal, y por ende, se viola el derecho a la reinserción social efectiva, pues la gente que rodea a un

expresidario es muy probable que comience a alejarse, a rechazarla y a negarle la oportunidad, ante el temor generado por la ignorancia (Pronunciamento sobre Antecedentes Penales, CNDH, 2016). Lo que pudiera derivar en un daño moral al proyecto de vida de los involucrados, visto esto de acuerdo al Código Civil Federal en su artículo 1916, como “la afectación sufrida por una persona en su honor, sentimientos, creencias, que vulnere o menoscabe su libertad o integridad física o psíquica” (Pronunciamento sobre Antecedentes Penales, pp. 9-10), y al tratarse de la discriminación sufrida por antecedentes penales, se pudiera estar en el primer planteamiento de este artículo, que señala la existencia de daño moral por comunicar la imputación de un hecho, cierto o falso, y que al hacerlo esto cause deshonra, perjuicio o desprecio.

El problema de discriminación a este sector de la población es mayúsculo, y por ello instrumentos nacionales e internacionales han hecho diversas aportaciones para ver por el bienestar de estas personas, pues se debate la creencia que un hecho cometido en cierta etapa de la vida no debe y no puede definir el resto de la vida. De un reconocimiento humano de esta naturaleza es que se cree en la reinserción social efectiva, semejante a una segunda oportunidad, que evite el daño a un proyecto de vida en los individuos y no se limita a las aspiraciones subjetivas de una grupo que la propone, también es congruente con fundamentos empíricos.

En cuanto a la legislación nacional relativa al tema, es importante recordar los artículos primero y sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se establece la obligación de todas las autoridades, dentro de sus competencias, de proteger, respetar, garantizar y promover los derechos humanos de todas las personas, incluidas las internas y las que ya cumplieron su pena, así como la prohibición de cualquier tipo de discriminación; y el sexto sobre la protección de datos personales y de la vida privada de las personas en general (Constitución Política de los Es-

tados Unidos Mexicanos, art. 1 y 6). Tanto la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en su artículo primero F. III, como en la Ley Nacional de Ejecución Penal, en su artículo cuarto, hablan sobre discriminación y que ésta no debe verse presente, señalándose diversos supuestos, dentro de los cuales es importante resaltar los antecedentes penales (Pronunciamiento sobre Antecedentes Penales, pp. 19-20). Sin embargo, esto pudiera verse contrariado al dar lectura al artículo 27 de esta última ley, puesto que habla de cuatro supuestos en los que se podrá emitir o solicitar la constancia de antecedentes penales, donde los incisos B y C resultan muy abiertos y permisivos a solicitarla en cualquier caso (pp. 23- 24): B)

Solicitada por ser necesaria para ejercitar un derecho o cumplir un deber; C) Casos específicos donde sea requisito para desempeñar algún empleo en el servicio público, o en instituciones de seguridad pública o privada, o cuando la naturaleza del empleo lo haga exigible: en este supuesto, es entendible que se pudiera solicitar para poder acceder a algún empleo como servidor público o los relativos a la seguridad; lo que resulta cuestionable, es donde se establece “a cualquier empleo que por su naturaleza lo haga exigible”, pues el criterio queda demasiado ambiguo e indeterminado, y por consecuencia, vulnerador del derecho a la reinserción.

Internacionalmente, es imprescindible mencionar la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en su artículo 4º, relativo a la libertad que cada ser humano goza de hacer o no hacer, siempre y cuando sus acciones no perjudiquen a terceros, entendiéndose así, que aun cuando la sociedad tiene derecho a su libre actuar, esto no significa que pueda transgredir los derechos de aquellas personas con antecedentes penales. La Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 7º, 12º, 16º, referente al derecho de igualdad jurídica y no discriminación, el respeto al derecho de la vida privada, así como a la vida privada familiar, respectivamente. El

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 26, protector de la igualdad jurídica de todas las personas y contra la discriminación producida por cualquier motivo, incluyéndose los antecedentes penales. Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, en específico los numerales 64 y 90, en virtud de que se refiere a la obligación del Estado de continuar apoyando y dando seguimiento a toda persona que ha salido de prisión, puesto que la tarea de éste de reinsertarlos a la sociedad no termina luego de su puesta en libertad. Finalmente el artículo 5º del Pacto de San José, que señala que la pena no puede trascender más allá de la persona directamente involucrada con la comisión de un delito, lo que significa que no puede afectar a los familiares, ni la pena en sí, ni la estigma que la sociedad pudiese llegar a crearse (Pronunciamiento sobre Antecedentes Penales, pp. 16-17).

Conclusión

Hoy en día se reconoce a los internos como sujetos de obligaciones y de derechos, los cuales se disponen en las normativas con el propósito de encaminarlos hacia una conducta disciplinada pero asegurándoles una protección a su integridad y al brindarles las condiciones correctas para su desenvolvimiento.

El Estado funge como garante en el cumplimiento de una gestión adecuada en el sistema penitenciario para alcanzar los objetivos de la reinserción social. Los cambios realizados en la legislación nacional y la creación de acciones encaminadas a mejorar las condiciones de las personas privadas de su libertad han sido producto y/o resultado de un México suscrito a instrumentos internacionales, así como al paulatino acatamiento de diversos pronunciamientos y recomendaciones integradas a éstos. Se va evolucionando a dignificar el tratamiento de los reclusos a medida que, en primer lugar, se comprende el alcance de sembrar un respeto por el concepto de volver a incorporar a los sentenciados a la sociedad.

Las medidas tomadas para poner en marcha

y cumplir las finalidades adscritas al sistema de justicia, que mayoritariamente tienden a los cinco ejes rectores del área penitenciaria mexicana, son esenciales para fungir como una guía a las PPL a las que se les dote de trabajo y supervise su estado de salud. Lo que se obtuvo como producto de la revisión del estado en que se encuentran operando los centros de internamiento es la presencia de factores que ponen en riesgo el buen funcionamiento de las estrategias ya listas para accionarse y un panorama negativo siempre resultará en graves fallos sistémicos de la justicia. Se delinea que son la sobrepoblación, el hacinamiento, la insuficiencia de recursos económicos destinados a este sector, los recursos humanos, escasos y no capacitados para realizar las labores encomendadas, la indebida o inexistente clasificación de la población penitenciaria, el autogobierno, el cogobierno, la irracionalidad de las penas, así como los estereotipos creados por la sociedad respecto de aquellas personas que se encuentran privadas de su libertad, como de aquellas que ya cumplieron su pena y han sido puestas en libertad. La premisa por la que partimos a señalar estos prejuicios es que el procedimiento de reinserción social de un individuo va más allá de los centros penitenciarios, pero surge ahí.

Estos factores pueden presentarse de manera independiente o en conjunto, pero generalmente la presencia de uno llevará a la existencia de otro factor o de reproducir el fenómeno problemático íntegramente. A su vez, la presencia de cualquiera de un tipo extraoficial de gobierno en los reclusorios implicaría un menoscabo en los derechos y servicios básicos para algunos sectores de la población penitenciaria, en aquellos que no detentan poder. Las razones por las cuales se debe de vigilar cuidadosamente cómo se desarrolla la vida en el interior de los centros penitenciarios son específicas y tópicos imprescindibles de examinación continua. De la existencia o inexistencia de estos elementos negativos, dependerá la puesta en marcha y progreso del tratamiento penitenciario, vién-

dose implicada así la reinserción social de los individuos de manera proporcional al grado en que estos factores estén presentes en su entorno.

Referencias

Chipoco, C. “La protección universal de los derechos humanos. Una aproximación crítica”. [En línea]. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/a9708.pdf>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2015). “Informe de Actividades 2015 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura”, Org.mx. [En línea]. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-03/Inf_2015.pdf

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2016). “Pronunciamiento sobre Racionalización de la Pena de Prisión”. [En línea]. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Comunicados/2016/Com_2016_088.pdf

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2016). “Pronunciamiento sobre Antecedentes Penales”, Org.mx. [En línea]. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/Pronunciamiento_20160828.pdf

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2016). “Pronunciamiento sobre Clasificación Penitenciaria”, Org.mx. [En línea]. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/OtrosDocumentos/Doc_2016_009.pdf

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2016). “Pronunciamiento sobre Perfil del Personal Penitenciario en la República Mexicana”, Org.mx. [En línea]. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Pronunciamiento_20160807.pdf.%20Consulta:%203%20de%20abril%20de%202020

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2017). “Recomendación General 30/2017”. [En línea]. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/Generales/Rec-Gral_030.pdf

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2019). “Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, Centros Estatales, 2019”, Org.mx. [En línea]. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2019.pdf

Comité contra la Tortura. “Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México”, Org.

mx. [En línea]. Disponible en: <https://hchr.org.mx/comite/comite-contrala-tortura-observaciones-finales-sobre-el-septimo-informe-periodico-de-mexico/>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gob.mx. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf

De Estudios Constitucionales. (1993). “Teoría de los derechos fundamentales”. [En línea]. Disponible en: <http://arquimedes.adv.br/livros100/Teoria%20de%20los%20Derechos%20Fundamentales-Robert%20Alexy.pdf>

Infobae. (2019). “El presupuesto para las cárceles mexicanas aumentó el doble en menos de 10 años”. [En línea]. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/12/22/el-presupuesto-para-las-carceles-mexicanas-aumento-el-doble-en-menos-de-10-anos/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018). “Estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México”. [En línea]. Disponible en: https://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-content/uploads/2018/01/en_numeros2.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2019). Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019: Presentación de Resultados Generales”. [En línea]. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngspspe/2019/doc/cngspspe_2019_resultados.pdf

OEA. (2009). “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas”, OEA - Organización de los Estados Americanos: Democracia para la paz, la seguridad y el desarrollo. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosPPL.asp>

Requena, G. A. (2012). *Derecho Penal*. Oxford University Press.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2020). “Previsiones de Gasto Programable para 2020”. [En línea]. Disponible en: https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2020/docs/exposicion/EM_Capitulo_3.pdf

Villanueva, R. (Coord.). (2016). “La sobrepoblación en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana”. [En línea]. Disponible en: <http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas-CPP1-Sobrepoblacion-Centros.pdf>



Tomado de: <https://pixabay.com/es/photos/fuerte-lahore-pakist%c3%a1n-arquitectura-824774/>

Legislación y derecho educativo en Pakistán Legislation and educational law in Pakistan

Sir Shamsul Hassan Syed Azeemi 1st OEBKK

FECHA RECEPCIÓN: 5 julio de 2021 **FECHA DE ACEPTACIÓN:** 9 de agosto de 2021

***Autor para correspondencia:** hassan@syedazeemi.net / **Adscripción:** Universidad Nacional de Ciencias Penales, Administrativas y de la Seguridad en Reino de Bunyoro Kitara, Uganda

Resumen

La presente investigación trata sobre el estudio del antiguo sistema de educación del subcontinente indio, el impacto de la educación europea y el formato educativo actual de Pakistán. Este trabajo también investiga la legislación y las políticas del gobierno de Pakistán para aumentar la tasa de alfabetización del País y llevar el sistema educativo a los estándares internacionales, averiguando los problemas críticos que enfrenta Pakistán en el sector educativo.

Palabras clave: Derecho Educativo, Sistema educativo, Impacto Europeo de educación en subcontinente indio, Legislación.

Abstract

This research work is about educational system of Pakistan, the study of ancient indian subcontinent system of education and the impact of european education on current format of education. This work also discusses the legislation and policies by the governemt of Pakistan to increase the literacy rate of Pakistan and bring educational system to the international standards. I have discussed the critical problems Pakistan is facing in education sector.

Keywords: Educational Law, Education system, Impact of European Educational System in subcontinent, Legislation.

Universidad Nacional de Ciencias Penales, Administrativas y de la Seguridad en Reino de Bunyoro Kitara, Uganda

Introducción

Pakistán se enfrenta a un problema: su bajo índice de alfabetización. La razón de atrás de esa baja tasa es un sistema educativo mal estructurado que aún no ha encontrado su camino, incluso después de siete décadas de independencia. Aun que diferentes planes educativos nacionales habían resaltado los problemas que en frentaba el sistema educativo de Pakistán, la implementación inadecuada de las medidas correctivas no permitió que la nación se embarcara en el camino del cambio.

Pakistán nació como un estado soberano independiente, nombrado como el “Dominio de Pakistán”, en el 15 ° día de agosto de 1947, junto con el Dominio de la India, después de conseguir su independencia de la Corona del Reino Unido. Para una mejor comprensión del sistema educativo y la legislación en Pakistán, se deberá revisar su historia para descubrir las rutas del sistema educativo actual en el país. Para ello, se examina la invasión y expediciones de naciones europeas en el este de Asia, especialmente en el subcontinente de la India. Clasificando este trabajo en cuatro categorías: sistema educativo de la India antigua, influencia musulmana en la educación, sistema educativo de la India colonial y estado actual del sistema en Pakistán, centrándose en las leyes educativas.

Expediciones europeas en el este de Asia Reino de Portugal

La región del sudeste asiático se conocía como Indias Orientales o Indias para los comerciantes europeos. La primera expedición europea comenzó con la llegada de Vasco da Gama, hijo de Estevao da Gama, un Caballero en el ejército del infante Fernando (el duque de Viseu). Llegó a Calicut (una ciudad en el estado indio de Kerala) el 20 de mayo de 1498 y abrió las puertas a Portugal para comerciar en la India y hacer uso de los recursos nativos en beneficio de Portugal. Por sus servicios al Imperio portugués, en 1519 fue nombrado gobernador de la India bajo el título de virrey. (Nigel, Cliff (2011) Harper).

La supremacía naval portuguesa de Cape Route

duró alrededor de un siglo hasta que fue desafiada por los poderes coloniales holandeses, daneses, franceses e ingleses.

El reino de los Países Bajos

La empresa Vereenigde Oostindische Compagnie (VOC) fue fundada el 20 de marzo de 1602 para comerciar con el Imperio mogol. (Richards, John F. 1995). Fue una fusión de diferentes compañías comerciales rivales, ordenadas por el gobierno para comerciar (Gelderblom, Oscar; de Jong, Abe; Jonker, Joost, 2011) y (Unoki Ki, 2012), como una compañía gigante conocida como “Dutch East India Company United East India Company”- (nombre oficial dado a la compañía).

Era un conglomerado. VOC tenía la distinción de ser la primera compañía pública listada del mundo - (Kyriazis, Nicholas C.; Metaxas, Theodore (2011 y otros), Adam Hanft, estratega, escribe y habla sobre las tendencias culturales y comerciales en los medios impresos y electrónicos. El declaró VOC como el primer ejemplo histórico de una empresa del estado.

Los holandeses gobernaron en India desde 1605 hasta 1825. Su estancia era más una presencia comercial que una autoridad política que gobernaba todo el subcontinente. La India holandesa se dividió en tres provincias: Ceilán, Coromandel, Malabar, y dos consejos administrativos, es decir, Bengala y Surat. VOC tenía la autoridad cuasi gubernamental y podía empezar la guerra contra otros pueblos, encarcelar, ejecutar condenados, establecer colonias, acuñar sus propios cargos en bronce, astilla y oro.

La compañía, finalmente, se disolvió en 1799. Fue criticada por el uso de la violencia, la esclavitud y el colonialismo, además de otras acciones. El vínculo de Compañía Holandesa de las Indias Orientales, (VOC), se convirtió en la primera compañía en la historia en emitir bonos y acciones para las masas en general.

El reino de Dinamarca-Noruega

De hecho, la presencia danesa por 200 años en la India no fue tan importante y significa-

tiva para sus contrapartes europeas contemporáneas, tenía esa fuerte presencia militar en la región, ni mostraba ninguna amenaza comercial para los otros invasores europeos en el Este de Asia (Rasmussen, Peter Ravn (1996). A pesar de la oposición aparentemente insuperable, la Compañía Danesa de las Indias Orientales logró mantener su comercio beneficiándose de guerras entre naciones más grandes y ofrecer negocios bajo una bandera imparcial (Poddar, Prem (2008) y Feldbæk, Ole (1986).

El rey danés Christian IV tuvo el reinado más largo de las monarquías escandinavas (59 años de reinado). Le otorgó la carta real a la primera Compañía Danesa de las Indias Orientales en 1616 con el objetivo de comerciar especialmente con la India. Al igual que otras empresas europeas, Compañía Holandesa de las Indias Orientales también estaba interesada en el comercio de especias (canela, casia, cardamomo, jengibre, pimienta y cúrcuma). Este interés, de hecho, fue el motivo de la envidia que los comerciantes holandeses e ingleses habían creado para con los comerciantes danés-noruegos (Bredsdorff, Asta (2009). Cuando el almirante danés Ove Gjedde llegó a Ceilán en 1620, después de dos años de expedición, perdiendo la mitad de su tripulación en el camino, Ceilán ya estaba marcado por los portugueses. La presencia danesa en el subcontinente de la India fue de alrededor de 200 años, incluidas las ciudades de Tharangambadi (estado de Tamil Nadu), Serampore (Bengala Occidental) y las islas Nicobar (islas Andaman y Nicobar).

El reino de Francia

Francia fue el último país europeo en ingresar al subcontinente indio y el último en abandonar su territorio. Compagnie française pour le commerce des Indes orientales fue la Compañía Francesa de las Indias Orientales planificada por Jean-Baptiste Colbert, un político francés, el ministro de Finanzas de Francia de 1661 a 1683 y fletada por el rey Luis XIV en 1664. La compañía fue creada para competir con las compañías inglesas / británicas y holandesas de las Indias Orientales. Fue una fusión de las otras tres compañías (Compagnie de Chine, de'Orient y

de Madagascar). Francia tenía sus establecimientos en Pondichery, Karikal en la costa de Coramandel, Yanaon, Masulipatam Loge en Orissa, Mahe y Calicut Loge en la costa de malabar, Chandannagar y Cassimbazar, Jugdia, Dhaka, Balasore y Patna (Cinco loges en Bengala) y la fábrica de Surat en Gujarat (Chapitre II, Avisos estadísticos sobre las colonias francesas, 1839). Finalmente, Francia cedió a la India en plena soberanía el territorio de los Establecimientos de Pondicherry, Karikal, Mahe y Yanam.

En 1962, el Parlamento francés ratificó el tratado de 1954 con la India.

La Gobernanza Británica

El 31 de diciembre de 1600 AD, la Compañía de las Indias Orientales (East India Company, EIC), también conocida como la Compañía Honorable de las Indias Orientales (HEIC), o la Compañía Británica de las Indias Orientales, recibió el estatuto real de la entonces soberana del Reino Unido, la Reina Isabel I. La Compañía era informalmente conocida como John's Company Carey, WH 1882. En India, también se la conocía como Compañía "Bahadur", ya que el título Bahadur se refería a valiente, potente o autoritario y relacionado con la gobernanza inglesa. La empresa estaba destinada a comerciar con el subcontinente indio (región del Océano Índico). Además del comercio de té, sal, especias, algodón y otros productos básicos, EIC era conocida por hacer tráfico de opio también. Según la investigación realizada por el profesor de historia e historia social de la Universidad de Viena, el Dr. Rolf Bauer, el negocio del opio fue tan explotador que empobreció a los campesinos indios.

Historia del sistema educativo en el subcontinente Indo-Pak

Se puede dividir en las siguientes categorías:

La antigua India

El análisis sistema educativo en la antigua India, se remonta al siglo III AC, ya que desde entonces se tiene la cuenta registrada de la educación en el subcontinente indio. El centro del sistema educativo de entonces era un "Gurú" o el "destructor de la oscuridad o la ignorancia"

(en palabras simples, un maestro) que debe tener ciertas cualidades para enseñar a sus discípulos. Según lo descrito por Jan Gonda (1963), en su trabajo de investigación (Cambio y continuidad en la religión india de 1963), “es un hombre bien versado en las escrituras sagradas y es directo, que no está atormentado por los deseos, quién es el mejor entre los conocedores de Brahman (Dios), que se ha refugiado solo en Brahman, que está tranquilo y es como el fuego que ha consumido todo su combustible, y que es como un pariente cercano de aquellos que se refugian en él”. Existían métodos formales e informales de aprendizaje. El Gurukul sirvió como la fuente básica de escolarización, impartiendo conocimiento a los buscadores. Las siguientes fueron las principales fuentes de educación religiosa y vocacional en la antigua India:

Pathshalas: Estos fueron los colegios básicos en la cultura hindú, donde se proporcionó la educación rudimentaria. En la antigüedad, estos “pathshalas” fueron administrados por Brahmanas (la casta hindú de élite) y el idioma de aprendizaje solía ser Sanskrit. Se compone de dos palabras; “Paath”, “leyendo en voz alta”, y “Shaala”, “el pasillo, la sala”. A cada alumno se le enseñaba por separado. El maestro enseñaría solo dos o tres versos de himnos védicos a los estudiantes para que los memorizaran todos los días.

El maestro solía pronunciar solo dos palabras a la vez si era fácil, y una palabra solo en caso de que fuera difícil de pronunciar. Enfatizó la atención individual a cada estudiante (Anant Sadshiv Altekar, 2009). Templos, Tirathas (lugares sagrados), Agarhara (los pueblos especiales dedicados a los sabios brahmanes para cumplir con sus deberes espirituales) y las capitales de los reinos y principados fueron los epicentros del conocimiento. En estos lugares de aprendizaje, la comida y la residencia eran gratuitas (ibid).

Tols fueron los epicentros del aprendizaje. Los Tols eran similares a los Pathshalas, pero, en Tols, la educación se impartía en las habita-

ciones con techo de paja. Como norma, se inscribieron 25 estudiantes en cada Tol alojado en chozas de barro alrededor de la sala de estudios. La administración de estos Tols estuvo a cargo de los Gurus, quienes solían vivir de la recaudación de fondos realizada de diferentes maneras. El estudio solía durar de 8 a 10 años, con alojamiento gratuito en estos Tols (ibid).

Gurukuls (era un sistema educativo donde los “Shishya” (estudiantes) solían vivir en la misma casa con o cerca de su “Guru” (destructor de la oscuridad, el guía) Yin Cheong Cheng, Magdalena Mo Ching Mok et al 2002). En Sanskrit, el término Gurukul es la combinación de dos palabras; “Guru” (maestro, guía, maestro) y “Kulu” (hogar, familia). También se traduce como la “familia del maestro”. Eran la forma de aprendizaje formal. Los sabios impartieron educación oralmente, mientras que las hojas de palma y la corteza de los árboles se usaron para registrar (escribir) el conocimiento adquirido. El gurú necesitaba tener algunas cualidades obligatorias peculiares, como la reconsideración de la didáctica, la visión profética y los coeficientes no éticos. La educación física, mental y moral de los estudiantes se centró con la ayuda de una disciplina estricta, era el aspecto inseparable de la educación. 12 años de educación fue la duración normal.

El sistema educativo musulmán en el subcontinente indio

Para comprender mejor la filosofía educativa del islam, se necesita investigar un poco los hechos. La fuente del islam es el Sagrado Corán y su aplicación práctica en la vida diaria fue demostrada por el Mensajero de Dios, Muhammad (la paz sea con él). El Sagrado Corán fue revelado durante el período de veintitrés años en las ciudades santas de Makkah y Madina (609 a 632 DC). Es interesante saber que la primera palabra revelada al Santo Profeta fue “Iqra” significa “Lee”. Podría haber sido cualquier otra palabra, pero fue “Leer/recitar en nombre de tu Señor que creó ...” (Noble Corán, 96: 30). Y esta es la filosofía educativa y la psicología del islam sobre la búsqueda del conocimiento.

La filosofía del conocimiento en el islam se centra en las siguientes ideas:

La educación es tan sagrada como Allah mismo. “Iqra” (leer / recitar) fue la primera palabra que le reveló a Su amado Profeta. Y el mismo significado de la educación y la búsqueda de conocimiento fue transmitido a la humanidad por el Profeta Muhammad (la paz sea con él). Este argumento puede ser verdaderamente apoyado con los dichos del Profeta. Él dijo: “Adquiere conocimiento e imparte a la gente” (Al Tirmadi (libro de dichos) # 107). En otro momento dijo: “El conocimiento no se puede adquirir con pereza (pereza, renuencia a hacer esfuerzos) (Sahih Muslim (libro 4) # 1277).

Hay muchos versículos en Noble Corán que muestran la importancia de la educación y el conocimiento en el islam. Es tan importante que el Profeta de Dios declare categóricamente que “la adquisición de conocimiento es una obligación para todo musulmán” (Sunan Ibne Maja # 224). No hay discriminación de género en el islam (en la búsqueda de conocimiento, para aprender). Hombres y mujeres tienen los mismos derechos a la educación. No hay restricción de edad para obtener educación.

Características del sistema educativo musulmán

Aliento por parte del Estado: los gobernantes musulmanes se interesaron en el sistema escolar al proporcionarles tierras y propiedades. Estas escuelas se conocían como Maktabs (escuelas primarias) y Madrasas (escuelas secundarias o superiores) y en su mayoría estaban asociadas con las mezquitas. A los eruditos se les dieron altos lugares en las cortes de reyes. (Yogesh Kumar Singh 2007)

Árabe y Persa: los gobernantes musulmanes introdujeron dos nuevos idiomas además de los idiomas nativos existentes. La importancia de estos dos idiomas era obligatoria para obtener empleo en las oficinas gubernamentales. Como una necesidad, los hindúes también comenzaron a aprender. (ibíd)

Influencia religiosa: el principal de los estudios en esta época fue buscar el conocimiento a través de la religión. Los estudiantes fueron reforzados para memorizar el Corán.

Educación vocacional: además de la educación religiosa, también se enfatizó la educación vocacional para ganarse lo más básico en la vida cotidiana. Se impartió educación en habilidades manuales, escultura, agricultura, medicina, etc. para ser capaces de encontrar una buena vida social. El conocimiento de las ciencias militares, artes, pinturas, construcción de edificios, fabricación de armas también se les dio a los estudiantes a través de un sistema de aprendizaje (ibid).

La escritura de historia: también surgió como un arte, la historia de los emperadores mogoles y otros gobernantes fue anotada. Babar Nama, Akbar Nama son algunos ejemplos de escritura de historia (ibid).

Inicio del urdu: este idioma surgió como una nueva adición de los modismos contemporáneos, es decir, árabe, persa, sánscrito, etc. (ibid)

Objetivos de la educación: había cinco objetivos principales del sistema educativo en el dominio musulmán. Eran: propagación de la religión, propagación del conocimiento, propagación de leyes religiosas, progreso mundano y fortalecimiento de la administración.

El sistema educativo colonial anterior a la independencia.

El sistema educativo portugués en Goa

El Código Civil portugués de 1867 fue fletado por Dom Luiz, el Rey de Portugal, y entró en vigor el 22 de marzo de 1868. Su artículo 9º autorizó al gobierno a extenderlo a las provincias de ultramar y se introdujo en Goa en 1870. Este código civil también se conoce como Código Civil de Goa o Ley de Familia de Goa. Hay que tener en cuenta que el sistema educativo de los portugueses en la India era principalmente para los misioneros seguidos por los conquistadores que ocuparon los territorios de Goa. La

primera escuela portuguesa se estableció en 1512 en Cochín, bajo Antonio Galvão. La otra escuela comenzó después de un par de años de la primera. Hay que tener en cuenta que estas escuelas estaban destinadas principalmente a los niños portugueses (Gomes, Rena “Disertación sobre educación primaria en Goa (1825-1925”).

Aquí surge un punto interesante; la conquista de Goa, una parte del subcontinente indio, no fue un desierto árido, un bosque o una tierra de pueblos indígenas, sino una civilización viva con un sistema social practicante. Los sacerdotes eran los maestros que enseñaban a los niños nativos a leer, escribir y contar además de otros, principios de rituales religiosos.

Viendo a los que curaban a la gente con la medicina tradicional, Sr García d’Orta, a su llegada a Goa en 1542, le hizo escribir sobre los “médicos hindúes expertos en el arte de la curación” y admirar esa experiencia (Gomes, José Benedito. Prefacio Histórico-Pedagógico 1927). Alfonso de Albuquerque, el duque de Goa, en 1514 estableció una escuela para niños en la ciudad de Goa, donde el número de niños ilegítimos (nacidos fuera del matrimonio) era mayor que el de otros (Xavier, PD, A Social History of Goa). Los portugueses sabían bien que la educación es el principal instrumento que ayuda a llevar al cristianismo al nivel de base del territorio recién conquistado. Gomes, J. Benedito describe la presencia portuguesa en Goa en tres palabras; Fuertes, iglesias y escuelas.

Indra Sharma (Historia y problemas de la educación en India 1975) describe a los misioneros portugueses como los creadores del moderno sistema educativo indio. La educación y la religión se han entrelazado desde el inicio de ambos. El que gobierna tiene influencia sobre todos los ámbitos de la vida. Como Portugal fue el primero en llegar y anexarse una parte del continente, establecieron su sistema educativo en Goa. El primer seminario fue fundado por misioneros portugueses en Cranganore (Angamala) Goa, en 1540 por el obispo Vicente de Lagos (Gomes, J. Benedito, 1926). El “Seminario

de Santa Fe” fue la segunda institución que surgió un año después en 1541 en la antigua Goa y el “Colegio de San Paulo” se estableció como su escuela hermana para estudios seculares (gramática, retórica, etc.) (Memoria Histórica-Eclesiástica de Arquidiócesis de Goa 1933). Esta escuela tenía alrededor de 3000 estudiantes, entre los que se encontraban de Goa, Norteños, Deccanés, Malabareses, Cingaleses, Bengalis, Peguys, Malasios, Jaos (Java), Chinos y Abisinios (Etiópes) (ibid). El seminario tuvo tanta fama que el famoso viajero François Pyrard de Laval lo llamó la “Universidad Católica del Este” (Couto Monsenhor Gustavo 1926). La escuela era como otra medalla de oro para los fundadores. Albergaba la primera imprenta (aunque esa imprenta se enviaba a Abisinia, pero no pudo llegar al destino debido a las circunstancias), imprimió el primer libro “Conclusiones Philosophicas” seguido de otro libro llamado “Catecismo da Doutrina Crista” (impreso a título póstumo) escrito por San Francisco Xavier en 1556 (O’Malley, JW 1993). Esta escuela fue considerada como el primer seminario jesuita en toda Asia y podría compararse con cualquiera de sus escuelas contemporáneas en Europa.

Aunque la escuela fue establecida por el fraile Diogo da Borja y su asesor general Miguel Vaz, fue controlada por San Francisco Javier que quería darle el estatus de “Coimbra del Este” o la parte oriental de la universidad de Coimbra (la universidad de Coimbra fue fundada en 1290 en Lisboa por Rey Dinis). En 1560, la escuela se convirtió en un colegio de educación primaria, un gimnasio, un noviciado y una escuela de posgrado donde los graduados obtuvieron una licenciatura después de los 6 años de estudios en la escuela de posgrado (Memoria op.cit. P. 181).

Viendo el éxito del “Colegio de Sao Paulo”, se establecieron muchas otras instituciones, como el “Colegio de Sao Boaventura” franciscano (1623), el “Colegio de Populo” agustino (1650), el “Colegio de reis Magos” franciscano (1555), el “Colegio de Nossa Senhora de Pilar” (1633), el “Colegio dos Carmelitas Descalcos” en Monte de Guirim (1612), el “Colegio da Congregacao

do Oratoria” (1702) y el “Colegio de Sao Tomás de Aquino” (Memoria Histórica-Eclesiástica de Arquidiócesis de Goa 1933). Todos estos colegios impartieron educación religiosa y secular e incluso otorgaron títulos. Al igual que el Colegio de Sao Paulo, el Colegio de Sao Tomás de Aquino también fue llamado como una universidad por sus diferentes facultades e instalaciones para ofrecer títulos de doctorado en Artes, Humanidades, Filosofía y Teología (Shastri, BS 1982).

Al final del siglo XVII, Goa se había convertido en el corazón educativo con una sensación del renacimiento europeo en esa ciudad. Lo interesante fue que todas estas instituciones estaban en un radio de tres a cuatro kilómetros. En pocas palabras, diría que Portugal jugó un importante papel en el teatro de la ópera educativa del siglo XVI, con tanta importancia que incluso hoy en día, los educadores admiten su papel en el sistema educativo moderno de la India.

El sistema educativo holandés en India

Mirando las páginas pasadas del colonialismo holandés en el sudeste asiático, especialmente en India, los holandeses no estaban interesados en el sistema educativo (Philip G. Altbac 1998) y no consideraron la necesidad de educación hasta las últimas etapas de su dominio en la región. Estaban más centrados en el comercio que otras necesidades sociales. Por lo tanto, podemos decir que no hubo muchos esfuerzos educativos por VOC holandés en la India. Además, se centraron más en Indonesia como su fortaleza en el sudeste asiático.

El sistema educativo danés en India Bartholomäus Ziegenbalg (1682-1719), alemán de sangre, fue el primer misionero luterano en la India, bajo el patrocinio del rey Federico IV de Dinamarca y Noruega. Se le da crédito para comenzar con el primer seminario en Tranquebar (Tamil Nadu, India). Llegó a Tranquebar el 9 de julio de 1706 acompañado por su compañero Heinrich Plütschau, un sacerdote evangélico alemán. En 1707, pudo establecer un seminario tamil y comenzó a predicar a los na-

tivos, aunque no vino a la ciudad para establecer congregaciones ni escuelas, sino para trasplantar la fe cristiana en los indios (Jeyaraj, Daniel 2006). En 1711 pudo convencer a las autoridades de la Universidad Martin Luther de Halle-Wittenberg (MLU) en Halle, para comenzar el estudio académico del idioma tamil. Abogó por la educación de las mujeres y la abolición del sistema de castas en el hinduismo. Al igual que el portugués, trajo la imprenta a Goa, también instaló la imprenta en Tranquebar y publicó el primer libro en portugués de un soldado alemán llamado Johann Heinrich Schloricke, que fue contratado por Bartholomäus Ziegenbalg para ayudarlo en el proceso de impresión (Indo Asian News Service 2006).

La imprenta, la educación para las mujeres y la abolición del sistema de castas en la sociedad india fueron su contribución a la educación en la parte tamil de la India.

El sistema educativo francés

Los franceses ocuparon los territorios de Mahé, Yanam, Karaikal, Chandranagore y Pondichery, en el sur de la India. La compañía francesa de las Indias Orientales estableció sus escuelas en estas regiones. Estas escuelas enseñaban en los idiomas nativos por profesores indios. El francés se enseñaba en las escuelas secundarias a los hijos de los colonos, soldados y los hijos de los empleados indios de la Compañía. A veces, estas escuelas misioneras (portuguesas o francesas), de las aldeas vecinas, comenzaron a reunir a los niños pobres (no cristianos) no solo para educarlos, sino también para alimentarlos, protegerlos y proporcionarles libros. (TN Siqueira, SJ, 1939).

El sistema educativo británico

En el manifiesto de la British East India Company, la educación no era ninguno de sus objetivos. Era una entidad puramente comercial. Con el paso del tiempo, los directores de la compañía comenzaron a enviar capellanes con sus misiones a la India para difundir el cristianismo y la educación espiritual de sus empleados Ley N. (1915). Después de agregar una cláusula de la Carta Real a la Ley de 1698, la Compañía

ña estaba obligada a nombrar ministros religiosos para dos propósitos: ofrecer la educación religiosa y mantener capellanes en cada barco de 500 toneladas o más. Esta Carta instruyó a la Compañía a establecer escuelas en sus fábricas y guarniciones según la necesidad (Sharp, H, 1920).

La escuela de Sta María fue la primera en comenzar en 1715, pero fue fundada para los hijos de los empleados protestantes de la Compañía. Esta escuela fue financiada por el gobierno de Madrás. En 1717 se estableció otra escuela (anglo vernáculo) para los niños indios nativos en la ciudad de Cuddalore. Es interesante saber que, en el año 1700, la mayoría de las contribuciones a los esfuerzos educativos en el subcontinente provenían de entidades privadas, personas y misioneros. Pero el esfuerzo de la BEIC es de reconocerse, ya que honró una fortuna a las instituciones educativas. El Acuerdo Permanente del año 1784 reconoció a perpetuidad, la concesión gratuita de alquiler de tierras a las escuelas.

Este fue el momento en que el “Comercialismo” en Educación entró en el “mercado”. Muchas escuelas de enseñanza de inglés en el “Bazar Educativo” del subcontinente indio fueron funda-

das solo para ganar dinero. La Compañía Británica de las Indias Orientales ignoró o se interesó menos en la propagación de la educación en la región, solo porque temían que los nativos fueran educados (Basu B 1935). Hablando de las contribuciones educativas de la BEIC, la compañía no estaba clara en dos aspectos:

- (a) si la educación occidental debería tener más importancia o el aprendizaje tradicional nativo;
- (b) qué idioma se debe utilizar como medio de instrucción en las instituciones educativas modernas (inglés o lenguas indias nativas) para la propagación del conocimiento occidental (Kingdom y Muzammil, 2003).

Después de la Carta de la Ley de 1833 (modificando la anterior de 1813), los misioneros pudieron concentrarse más en sus esfuerzos educativos en el subcontinente. En esta Carta, el subsidio educativo aumentó de 10 mil libras a cien mil por año. La siguiente tabla indica el establecimiento de escuelas y subvenciones asignadas a las instituciones educativas de la región.

Educación en Pakistán

La educación en Pakistán es obligatoria y gratui-

■ **Tabla 1. Escuelas primarias en India (1881-1882 a 1901-1902).**

Table 1. Primary schools in India (1881-1882 to 1901-1902).

Provincia	1881-82		1901-02	
	Nº de escuelas Internadas	Nº de escuelas privadas añadidas	Nº de escuelas internadas	Nº de escuelas privadas añadidas
Madras	1263	7414	2836	11125
Bombay	3811	196	4670	1929
Bengala	28	47374	26	36046
Provincia del noroeste	Nulo	Nulo	135	17
Provincias Unidas	5561	243	4598	2463
Punjab	1549	278	1802	636
Provincias Centrales	894	368	931	864
Assam	77	1256	1260	1482
Berar	467	209	640	400
Coorg	57	3	70	44

Fuente. Mukerji (1974, p. 157).

■ **Tabla 2. Subvenciones generales a la educación en India (1902-1912).**

Table 2. General grants to education in India (1902-1912).

Año	Cantidad en rupias	Propósito
1902	40 cientos mil recurrentes	Subvención general para educación
1904-05	5 cientos mil recurrentes	Universidades y colegios
1904-05	2.5 cientos mil recurrentes	Educación Europea
1904-05	2.5 cientos mil recurrentes	Educación técnica
1904-05	35 cientos mil recurrentes	Educación primaria
1910-11	93 cientos mil recurrentes	Subvención general
1912-13	60 cientos mil recurrentes	Educación primaria (50 lakhs) Educación superior (10 lakhs)
1912-13	387.18 cientos mil no recurrentes	Subvención general
1913-14	55 cientos mil recurrentes	Subvención general
1913-14	95 mil no recurrentes	-----
1914-15	9 cientos mil recurrentes	Subvención general
1914-15	12.25 cientos mil no recurrentes	Incluye 10 Lakhs para albergues de la Universidad de Calcuta
1917-18	30 cientos mil recurrentes	Formación docente y aumento de sus salarios.
1918-19	30 cientos mil recurrentes	Educación primaria
1918-19	30 cientos mil recurrentes	Educación agrícola

Fuente. Mukerji (1974, p. 179).

ta (de cinco a dieciséis años) según el artículo 25A de la Constitución de Pakistán. La Constitución de Pakistán obliga al estado a proporcionar educación obligatoria como se describe en la constitución “El Estado proporcionará educación gratuita y obligatoria a todos los niños de cinco a dieciséis años de la manera que de termine la ley “(Artículo 25A de la constitución de Pakistán). Será interesante ver el fenómeno del sistema educativo en Pakistán desde su independencia en agosto de 1947. La siguiente tabla nos mostrará la cantidad de instituciones educativas en Pakistán y la cantidad de matrícula. La falta de recursos financieros y el crecimiento acelerado de la población hicieron que los esfuerzos del gobierno fracasaran en la reforma del sistema educativo (Informe de educación 1947-1997, Oficina de Estadística de Pakistán, Gobierno de Pakistán).

La tasa de alfabetización en un país es un in-

dicador importante para medir el progreso en la educación. La tasa de alfabetización en Pakistán, desde el momento de la independencia, no se conocía hasta el primer censo de 1951. Según la definición de “Quién puede leer una carta clara en cualquier idioma” en todos los grupos de edad, la tasa de alfabetización de Pakistán fue del 17,9%. (21,4% hombres y 13,9% mujeres) (copia del perfil estadístico # 2).

Esta tasa de alfabetización, según el último censo de 2018, alcanzó el 62.3% (72.5% hombres y 51.8% mujeres bajo la definición de “Capacidad para leer y comprender texto simple en cualquier idioma, escribir una carta simple y realizar cálculos matemáticos básicos” en el grupo de edad de 10 años y más (Encuesta económica de Pakistán, Gobierno de Pakistán). En estos 71 años, Pakistán progresó solo 44.4% en el campo de la alfabetización. Este progreso no se puede llamar satisfactorio. Es evidente que existe un desdén entre áreas rurales

y urbanas y entre hombres y mujeres en la provisión de la educación básica. Incluso en la región de Sindh, la tasa de alfabetización retrocedió de 63% en 2014-15 a 62.2% en 2017-18 (ibid). Esta es una situación alarmante que muestra que no hay una implementación uniforme de las políticas educativas en Pakistán. Podría haber factores obvios que deberían haber sido atendidos para la promoción, el progreso y la perseverancia de las políticas educativas, la calidad y la aplicación de planes de estudio uniformes en todo el país. Aparentemente, ha habido, desde la independencia de Pakistán, algunas razones que deberían haberse enfocado y se deberían haber tomado medidas serias para una educación uniforme y de calidad para todos los estratos de la población.

La falta de énfasis político en la educación, las limitaciones de recursos, el rápido crecimiento de la población, la dedicación de menos recursos a la educación son algunas de las razones que no han permitido que el sector educativo en Pakistán crezca y se establezca de manera adecuada. La asignación del presupuesto para la alfabetización de la educación básica no formal (EBNF) en Pakistán siempre ha sido baja, incluso en comparación con las naciones pobres y también incierta. Luego, las inconsistencias en las políticas de alfabetización hacen que los esfuerzos de alfabetización degraden y socaven a los profesionales de alfabetización.

Pakistán es, desafortunadamente, una de las naciones menos alfabetizadas del mundo. De los 141 países reportados, Pakistán es 141º en el ranking. (Informe de la UNESCO, 2012).

Estructura educativa

La educación en Pakistán está organizada en seis niveles: Escuelas de preprimaria: es para niños de 3 a 4 años. Esto ahora se considera como el nivel básico de la educación de la primera infancia (EPI). Este nivel también se conoce como Nursery o Preparatorio (Prep). Normalmente este nivel de educación está organizado por el sector privado.

Escuelas primarias: este nivel proporciona educación del 1º al 5º grado. Según las estadísticas del gobierno, el número de escuelas primarias en funcionamiento en 2017-18 fue de 172.2 mil con 519.0 mil maestros en todo el país.

Escuelas intermedias: este nivel es de 6º a 8º grado. El registro del gobierno dice que hubo 46.8 mil escuelas intermedias en el país en 2017-18, con 438.6 mil maestros.

Escuelas secundarias: los grados 9º y 10º entran en esta categoría. Un total de 30.9 mil escuelas secundarias, con 556.6 mil maestros, funcionaron en el país durante 2017-18

Escuelas secundarias superiores: la educación para los grados 11º y 12º se imparte en estas escuelas. Un total de 5.2 mil escuelas secundarias superiores, con una población docente de 121.9 mil, funcionaban en todo el país en 2017-18.

Universidades: como educación de nivel terciario, Pakistán tiene 211 universidades (públicas y privadas) y otras instituciones que otorgan tí-

■ **Tabla 2. Subvenciones generales a la educación en India (1902-1912).**

Table 2. General grants to education in India (1902-1912).

Tipo de instituciones	Número	Inscripción
Escuelas primarias	8413	770
Escuelas secundarias	2598	279
Colegios / Instituciones profesionales	40	14
Universidades	2	664

Fuente. Mukerji (1974, p. 179).

tulos (incluidas Azad Jammu y Cachemira y Gilgit Baltistán). Según el informe del gobierno de Pakistán sobre educación, en 2016 el número de docentes en las universidades fue 94.03 mil. Durante el mismo año, 1030 millones de estudiantes se matricularon en las universidades. Las universidades ofrecen títulos de licenciatura, maestría, master en filosofía y doctorado. Los títulos de licenciatura son de 5 años para medicina, derecho y arquitectura. Los títulos de ingeniería, ciencias farmacéuticas, agricultura son de 4 años y otras disciplinas necesitan 3 años para completar una licenciatura.

Además de estos seis niveles de educación, hay instituciones técnicas / vocacionales e instituciones universitarias. Según la encuesta de educación de 2015, había 3.6 mil colegios técnicos con 19.4 mil docentes que proporcionaban habilidades técnicas con conocimiento académico. También hay instituciones universitarias (normalmente afiliadas las universidades públicas o privadas) que imparten cursos de licenciatura y maestría. La encuesta de 2015 calcula 1.4 mil instituciones universitarias con 36.6 mil docentes. (Capítulo 10 Educación, Encuesta de Pakistán).

Legislación para la educación en Pakistán

Pakistán, justo después de su independencia, celebró la primera conferencia nacional sobre educación conocida como Conferencia de Educación de Pakistán. Conferencia Nacional de Educación de 1947: el gran líder de la nación y fundador, Muhammad Ali Jinnah, transmitió un mensaje a los miembros de la conferencia con estas palabras: “la importancia de la educación y el tipo de educación no se puede exagerar ... no hay duda de que el futuro de nuestro Estado dependerá y dependerá en gran medida del tipo de educación que brindemos a nuestros hijos y la forma en que brindamos como futuros ciudadanos de Pakistán ... no debemos olvidar que tenemos que competir con el mundo que se está moviendo muy rápido en esta dirección”. En esta conferencia, se formaron los comités de educación primaria, secundaria y de adultos.

La necesidad de un sistema educativo nacional

se realizó basándose en la sólida educación primaria gratuita y obligatoria. Se presentaron las propuestas para educación preprimaria separada (grupo de edad de 3-6 años) y educación primaria (6-11 años), medio de instrucción, capacitación docente, educación física y otros temas. Centrándose en la alfabetización, el comité comentó algo muy sabio. Señaló que el objetivo principal de la campaña (de alfabetización) no debe ser simplemente hacer que los adultos sepan leer y escribir, sino también mantenerlos. El comité sugirió que se proporcionen instalaciones para la educación de adultos y que el sistema gratuito de educación primaria sea tratado como obligatorio e interconectado para resolver el problema en los próximos 25 años. El informe recomendó hacer hincapié en la educación de adultos, la planificación, el reclutamiento y la formación de docentes, haciendo que quinientas mil personas alfabetizaran en el sexto año y posteriormente trescientas mil personas anualmente.

El comité también mostró preocupación por aquellos empleadores (empresarios) que no facilitarían la educación de sus empleados y sugirió multar a los mismos. También se sugirió el servicio social de los estudiantes universitarios y el uso de ayudas audiovisuales (Kaiser Bengali, 1999).

Plan Nacional de Desarrollo Educativo 1951-57

Este fue el primer plan deliberado para anticipar y estudiar los problemas educativos para los siguientes seis años. Esta conferencia identificó la falta de maestros capacitados de primaria y sugirió 86 mil maestros, edificios escolares, ayudas didácticas y equipos científicos adicionales, entre otros. El comité reconoció que dos tercios de los estudiantes de 6 a 11 años no asisten a escuelas primarias y que se requerirían 24 mil escuelas primarias más. Propusieron que 2.8 millones de adultos se alfabetizaran a través del esquema de ayuda agrícola e industrial de la aldea (V-AID). Pero a pesar de toda la planificación y los esfuerzos, el plan no pudo obtener los resultados deseados y la tasa de alfabetización cayó un 1%, del 16.4% en 1951 al 16.3% después de una década (ibid).

Primer plan quinquenal 1955-60

Desafortunadamente, este plan se lanzó en 1957, dos años tarde. Este plan instó a que el sistema de educación primaria universal fuera vital para preparar a los ciudadanos de Pakistán para el desempeño de sus deberes democráticos y cívicos. El comité hizo que la educación primaria fuera muy esencial porque sirvió como base para la educación secundaria y superior de donde emanaría el liderazgo nacional y de donde vendría el crecimiento agrícola e industrial de la nación. El plan estableció objetivos para los próximos 20 años, centrándose en un sistema de educación primaria universal, gratuito y obligatorio, que incluyó a las niñas. La comisión propuso 4 mil nuevas escuelas primarias con escuelas adicionales bajo el esquema V-AID, aumentando el número de maestros capacitados de 75 mil a 118,500.

Informe de la Comisión de Educación Nacional de 1959

La política instó a la reorientación y reorganización de la educación en Pakistán para la provisión de mano de obra capacitada, ciudadanía educada y liderazgo competente. La política también se lamentó por la actitud de las personas sobre el concepto de gobierno y su relación con él, por la revisión de la actitud de los educadores profesionales, por los puntos de vista tradicionales hacia la educación de las personas. El informe definió los objetivos como “el desarrollo del individuo para ser un ciudadano feliz, saludable y útil, que cumpla con las habilidades de lectura, escritura, expresión oral y cálculo, habilidades vocacionales, habilidades domésticas, habilidades de autoexpresión en artes y oficios, personal e higiene comunitaria, civismo, economía, desarrollo espiritual y moral y capacitación en razonamiento y pensamiento científico” (ibid).

Los segundos planes quinquenales se organizaron en 1960-65 y el tercero 1965-70

La Nueva Política Educativa en 1970 declaró el compromiso del gobierno con el objetivo de la educación primaria universal como un principio básico de la política del Estado en las

constituciones de 1956 y 1962 (La nueva política educativa, 1970). Esto fue seguido por la Política de Educación de 1972-80, en la que se decidió que la educación se haría gratuita y universal hasta la clase X (Grado 10) en todo el país, tanto en las escuelas públicas como privadas, y las escuelas privadas serían compensadas por el estado por la pérdida de honorarios incurridos durante este proceso de educación gratuita.

Los planes posteriores de 5 años fueron en 1978-83, seguidos por el Programa Nacional de Implementación y Política Educativa en 1979 que propuso aumentar la matrícula en las escuelas, proporcionarles el equipo, suministrarles los libros de texto, suministrar kits de enseñanza a las escuelas existentes y nuevas, y emprender encuesta para determinar la reparación de escuelas primarias existentes. En 1981, la Comisión de Alfabetización y Educación Masiva se estableció bajo el gobierno federal para lograr la alfabetización masiva (La Gaceta de Pakistán, Parte III, 1981).

El programa de 10 puntos en 1983, seguido por el sexto plan quinquenal (1983-88) tenía similitudes. El Plan Nacional de Alfabetización (1984-86) se lanzó justo después de un año del sexto plan quinquenal, a un costo de 317 millones de rupias para acelerar el aumento de la tasa de alfabetización del 26,2 al 33 por ciento al abrir alrededor de 25 mil centros de alfabetización. Las escuelas de la tarde, los proyectos de Iqra y la mezquita, los proyectos de alfabetización en las aldeas fueron los puntos principales de este plan (Programa Nacional de Alfabetización 1984-86). El presidente de LAMEC (Comisión de Alfabetización y Educación Masiva) admitió que estos proyectos fueron un fracaso debido a su suficiencia conceptual y sistema de supervisión desfavorable (Comisión de Alfabetización y Educación Masiva, Informe de progreso, 1988).

Escuelas de acogida: 1986-89

A pesar del fracaso del intento anterior de aumento rápido de la tasa de alfabetización, nuevamente se inició otro proyecto llamado

“Escuelas de abandono escolar”. Este proyecto tuvo que ser ejecutado en nueve distritos predefinidos por LAMEC. Se asignaron 208 millones de rupias para este esquema. En este proyecto, los egresados de la escuela tuvieron la oportunidad de retomar para completar la educación primaria. Fue enfocado, especialmente la clase social de bajos ingresos. 225,000 niños fueron seleccionados para obtener educación secundaria (9°-10° grado) a través de métodos no formales para poder unirse a los demás en las clases de secundaria superior (11°-12° grados) para 1989. También para mejorar la tasa de alfabetización del 30% al 32,56% en 1989 y aumentar la tasa de participación en esos distritos seleccionados. Otro objetivo era evaluar los beneficios socioeconómicos del esquema.

Programa nacional de alfabetización 1986-90

El esquema de entrega podría ver solo unos pocos meses cuando este nuevo proyecto comenzó con el objetivo de alfabetizar a 14 millones de personas con el costo de 2,657 millones de rupias elevando la tasa de alfabetización al 53%. 89 distritos provinciales, 7 agencias en áreas tribales administradas federalmente (FATA), 3 distritos en áreas norteafricanas administradas federalmente (FANA) y 4 distritos en Azad Jammu y Cachemira fueron señalados como las áreas más analfabetas para trabajar a través de los consejos de aldeas y ciudades. El programa afirmaba crear 2 mil empleos a tiempo completo y 115,000 a 150,000 a tiempo parcial. (ibíd).

Escuelas “Nai Roshni” 1986-90

Nuevamente, se introdujo un nuevo esquema llamado Nai Roshni (nueva luz) con afirmaciones similares a las anteriores. En palabras simples, fue el lanzamiento del Programa “Drop-in” con similitudes en los objetivos (PC 1 Nai Roshni Schools, 1986).

Séptimo plan quinquenal 1988-93

Este plan destacó que el sistema educativo de Pakistán sufría de deficiencias crónicas y que solo el 60% de los niños de 5 a 9 años tienen acceso a la educación primaria. En este plan,

también se destacó que las escuelas primarias carecen de instalaciones y que 29 mil escuelas primarias ni siquiera tienen edificios, mientras 16 mil escuelas primarias solo tienen aulas. El plan también decía que la inscripción de niñas es aproximadamente 1/3 de los niños en las áreas rurales donde las maestras no estaban bien capacitadas y calificadas y el absentismo de los maestros está en el extremo superior. (Séptimo Plan Quinquenal: 1988-93, Capítulo 29, 1988).

Política Nacional de Educación 1992

Este plan inició reformas orientadoras según lo propuesto en la conferencia educativa nacional de 1947. También sugirió que las políticas de 1959, 1972 y 1979 fueron más amplias y que las reformas se abordaron en cuatro áreas: educativa, social, económica e institucional. Sus objetivos fueron: abrir la educación no formal a las ONGs, lograr una tasa de alfabetización del 100% en áreas seleccionadas, escuelas modelo masculinas y femeninas en áreas rurales, la introducción de servicios sociales obligatorios para estudiantes y utilizar las escuelas generales como instituciones técnicas en la noche para capturar los restos de la educación general (Ministerio de Educación, Política Nacional de Educación, 1992).

Octavo plan quinquenal 1993-98

En continuidad con los planes anteriores, este plan también señaló que la educación era un ingrediente indispensable del desarrollo y un derecho fundamental de cada individuo. También admitió que la mitad de las niñas y una quinta parte de los niños (de 5 a 9 años) no estaban matriculados en escuelas primarias. Como medida correctiva, el plan propuso establecer más escuelas para niñas y abrir nuevas escuelas primarias junto con los de los niños, para reducir la disparidad en las escuelas de chicas y chicos. El plan también sugirió abrir escuelas de educación mixta, siempre que sea posible, y nombrar maestras. Propuso proporcionar un libro de texto gratuito a todas las niñas del primer grado. (Comisión de Planificación, Octavo Plan Quinquenal: 1993-98).

Política Nacional de Educación 1998-2010

Esta política educativa aceptó que la educación era la clave básica del éxito para todas las naciones del mundo y que desempeñaba un papel importante en el desarrollo moral, cultural, político y socioeconómico de cualquier nación. La política mencionó que 5.5 millones de niños en edad escolar (5-9 años) se quedaron fuera, el 45% de los niños abandonan la escuela en el nivel primario, los maestros estaban ausentes de la escuela, especialmente en áreas remotas, 1/4 de los maestros no estaban capacitados, la deficiencia de infraestructura para mejorar la calidad de la instrucción, métodos de enseñanza rigurosos y no disponibilidad de ayudas audiovisuales. Como remedio a estos hallazgos, la política propuso establecer 190 mil escuelas formales y 250 mil centros de educación no formal, 57 mil escuelas de mezquitas, actualizar 60 mil escuelas primarias y ejecutar turnos dobles en 20 mil escuelas existentes. También se propuso que se contrataran 527 mil nuevos docentes con un aumento en el gasto en educación, elevándolo del 2.2 al 4% del PNB. (Comisión de Planificación, Gobierno de Pakistán).

Marco de política nacional de educación 2018

Esta política menciona los desafíos que enfrenta Pakistán. El desafío más estricto es que Pakistán enfrenta problemas para brindar educación uniforme y de calidad a todos los niños, y los indicadores de educación de Pakistán son preocupantes. Las autoridades pakistaníes tienen que reducir la cantidad de niños que abandonan la escuela y llevarlos de vuelta al flujo educativo nacional. La política proporciona los últimos datos educativos que declaran que 22.5 millones de niños abandonaron la educación primaria (Estadísticas de Educación de Pakistán (2016-17)). En esta cifra, el número de niñas es más que los niños. La otra situación alarmante mencionada en el informe de la política es que la tasa neta de matriculación es estática e incluso se está reduciendo en algunas provincias (Encuesta de Medición Social y de Vida de Pakistán 2010-2015). La pobreza, especialmente en áreas remotas de Pakistán, es uno de los factores de reducción de Tasa neta de

matriculación (TNM). La falta de instalaciones en las escuelas de esas zonas rurales aumenta aún más los problemas de las familias pobres. Otro problema que destaca el informe de políticas es el idioma de instrucción. En las escuelas privadas, el medio de instrucción es el inglés, mientras en las escuelas públicas el medio es el urdu. Pero aún hay otro problema; los estudiantes, especialmente de zonas rurales y remotas, tienen sus propios idiomas nativos. Entonces, esta disparidad también está causando obstáculos en la implementación de un código de educación uniforme en Pakistán. En lo que se refiere a la educación terciaria, Pakistán ocupa la 125ª posición de 140 economías en el Índice de Competitividad Global 2018 y que está muy por detrás de Bangladesh (116º), India (96º) y Nepal (106º) (Índice competitivo global dato 2018. Foro Económico Mundial).

El informe sugiere, para contrarrestar todos estos problemas, que Pakistán necesita tomar medidas correctivas como un caso de emergencia. La cohesión nacional, el uso efectivo de la información, la mejora de la gobernanza, la eficiencia financiera del sistema educativo, el uso innovador de la tecnología y la campaña de comunicación activa deberían ser las medidas que Pakistán debe tomar.

Conclusiones

Al repasar la historia centenaria, se encuentra que la religión ha jugado un papel importante en la propagación de la educación en todos los rincones del mundo. Cualquier "ISMO" (incluso el ateísmo) es una religión y tiene sus propios parámetros sobre la educación. Pero más que cualquier otra religión, el cristianismo y el islam han modificado el camino de la vida de la humanidad. Comenzando desde monasterios y conventos hasta Maktabs y Madarsas, se nota la influencia de la religión en muchos sistemas educativos. Pakistán también ha tenido un gran impacto de la educación religiosa en el sistema educativo actual. Desde su independencia en 1947, Pakistán ha visto muchos disturbios políticos, y ésta es una de las mayores causas de inestabilidad en su sistema educativo. El cambio de regímenes, el cambio de intereses políti-

cos, los experimentos de gobernantes individuales no permitieron que Pakistán estableciera una dirección clara. El patrón de educación anglosajón mezclado con escuelas teológicas hizo muchos experimentos y resultaron en una estructura educativa incompleta que anula todos los esfuerzos y recursos que fueron tomados por diferentes regímenes en el país. Aun así, Pakistán necesita una dirección clara, bien establecida y un uso extraordinario del intelecto y los recursos financieros para salir del musgo en el que se encuentra.

Referencias

1. Gurukula: una familia con diferencia: una exposición del antiguo sistema de educación indio por Kurian Kachappilly, academia dot edu.
 2. Chaube, SP Historia y problemas de la educación india, Agra: Vinod Pustak Mandir.
 3. Sunan Tirmadi (libro de frases del Santo Profeta)
 4. Sahih Muslim (libro de decir el Santo Profeta)
 5. Constitución de Pakistán (na dot gov dot pk)
 6. Copia del Perfil estadístico2.cdr (pap dot org dot pk / files / statisticsprofile.pdf)
 7. Gobierno de Pakistán, Ministerio del Interior (División de Educación), Actas de la Educación de Pakistán Conferencia, 1947.
 8. Gobierno de Pakistán, División de Educación, Actas de la Conferencia Educativa, 1951.
 9. The New Education Policy 1970, Ministerio de Educación e Investigación Científica del Gobierno de Pakistán.
 10. Gobierno de Pakistán, Comisión de Alfabetización y Educación Masiva, PC-1, Programa Nacional de Alfabetización 1984-86, 1985
 11. Gobierno de Pakistán, Comisión de Alfabetización y Educación Masiva, Informe de progreso, 1988
 12. Gobierno de Pakistán, Comisión de Planificación, Séptimo Plan Quinquenal: 1988-93, Capítulo 29, 1988
- Bibliografía**
- Nigel, Cliff (2011). Guerra Santa: cómo los viajes épicos de Vasco da Gama cambiaron la marea en un choque de civilizaciones de siglos de antigüedad. Harper
- Richards, John F. (1995). El imperio mogol. Prensa de la Universidad de Cambridge.
- Gelderblom, Oscar; de Jong, Abe; Jonker, Joost (2011), "Un Almirantazgo para Asia: organización empresarial y la evolución del gobierno corporativo en la República holandesa, 1590-1640"; en JG Koppell (ed.), Orígenes de la defensa de los accionistas. (Nueva York: Palgrave Macmillan, 2011), Pp. 29-70. Gelderblom, Jonker y de Jong (2010)
- Unoki, Ko (2012), 'Un imperio marino'; en Fusiones, adquisiciones e imperios globales: tolerancia, diversidad y el éxito de las fusiones y adquisiciones, por Ko Unoki. (Nueva York: Routledge, 2013), Pp. 39-64
- Kyriazis, Nicholas C.; Metaxas, Theodore (2011), 'Path Dependence and Change and the Emergent of the First Joint-Stock Companies'. Historia empresarial 53 (3): 363-374.
- Stringham, Edward Peter; Currott, Nicholas A. (2015), 'Sobre los orígenes de los mercados de valores'. (Oxford University Press, 2015, Pp. 324-344
- Rasmussen, Peter Ravn (23 de septiembre de 1996). "Tranquebar: The Danish East India Company 1616-1669". Un artículo de investigación escrito en la Universidad de Copenhague.
- Poddar, Prem (2008). Un compañero histórico de la literatura poscolonial: Europa continental y sus imperios. Edinburgh University Press. Pp.99.
- Feldbæk, Ole (1986). "Las empresas comerciales danesas de los siglos XVII y XVIII, Scandinavian Economic History Review". Revisión de Historia Económica Escandinava. 34 (3): 204-218
- Bredsdorff, Asta (2009). Los ensayos y viajes de Willem Leyel: una cuenta de la Compañía Danesa de las Indias Orientales en Tranquebar, 1639-49. Copenhague: Museum Tusulanum Press. Pp.10.
- Chapitre II, Avisos estadísticos sobre las colonias francesas, 1839. Francia. Ministère del marine et des colonies, Royal Printers Paris M CCC XXXIX
- Gomes, Rena. Disertación sobre educación primaria en Goa (1825-1925), CPIR, Universidad de Bombay, Panaji, 1973, Pp.5.
- Gomes, José Benedito. Prefacio Histórico-Pedagógico en Anuario das Escolas Primarias 'ed. Jaime Rangel, Tip. Rangel, Bastora, Goa, 1926, Pp. 4
- Xavier, PD, Una historia social de Goa, Rajhauns Vitaran, Panaji, Pp.177.
- Sharma, Indra. Historia y problemas de la educación india. Vinod Pustak Mandir, Agra, 1975. Pp. 24
- Memoria Historico-Eclesiastica de Arquidiocese de Goa, Nova Goa, 1933, Pp.325.
- Couto Monsenhor Gustavo. A Obra dos Capitaes

e Missionarios portugueses nas terras do Ultramar, Lisboa, 1926, Pp.66.

O'Malley, JW 1993, 'Los primeros jesuitas', Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts Pp.115

Memoria Historico-Eclesiastica de Arquidiocese de Goa, Nova Goa, 1933, Pp. 327.

Shastry, BS Pombal y los estudios superiores en Goa. Simposio sobre "Marqués de Pombal" por la Academia de Lingua y Cultura Portuguesa, Pangim, 1982, Pp. 8

Philip G. Altbach, Educación Superior Comparada: Conocimiento, Universidad y Desarrollo, Greenwood Publishing Group, 1998, Pp. 43

Jeyaraj, Daniel (2006). Bartholomäus Ziegenbalg, el padre de la misión protestante moderna: una evaluación india. Delhi, India: Sociedad India para la Promoción del Conocimiento Cristiano (ISPCK). Pp. 147

Bartholomaeus Ziegenbalg, - el alemán que imprimió el primer texto tamil 1682-1719, Indo Asian News Service 4 de julio de 2006

TN Siqueira SJ, La educación de la India - historia y problemas, Geoffrey Gumberlege Oxford University Press, 1939

Ley, N. (1915), Promoción del aprendizaje por parte de los primeros colonos europeos. Bombay, India: Longman. Pp. 7, 8

Sharp, H. (1920). Selecciones de registros educativos. Calcuta, India: Imprenta del gobierno. Pp. 3

Basu, B. (1935). Historia de la educación en India bajo el gobierno de East India Company. Calcuta, India: Imprenta del gobierno. Pp.139

Kingdon, GG y Muzammil, M. (2003). La economía política de la educación: política docente en Uttar Pradesh. Nueva Delhi, India: Oxford University Press. Pp.46

Yin Cheong Cheng; Kwok Tung Tsui; Rey Wai Chow; Magdalena Mo Ching Mok, eds. (2002) Enseñanza de asignaturas y formación del profesorado en el nuevo siglo: investigación e innovación. Saltador. Pp.194

Jan Gonda, Cambio y continuidad en la religión india, Delhi: Munshiram Manoharlal, 1963, Pp 238.

Editorial Anant Sadashiv Altekar Gyan, 2009 Pp. 146-7, 247, 297-8

Dr. Yogesh Kumar Singh, APH Publishing New Delhi, 2007, Pp. 48-50

Informe de educación 1947-1997, Oficina de Estadística de Pakistán, Gobierno de Pakistán, Pp.175

Kaiser Bengali, History of Educational Policy Making and Planning in Pakistan 1 999, Working Paper Series # 40 SDPI, Islamabad.

Gobierno de Pakistán, Ministerio de Educación, Gaceta de Pakistán, Parte III, 17 de febrero de 1981.



La formación de docentes en América Latina: entre la reproducción y la resistencia

Teacher training in Latin America: between reproduction and resistance

Rocío Jazmín Ávila-Sánchez, Ernesto Casas-Cárdenas

FECHA RECEPCIÓN: 11 oct 2021 **FECHA DE ACEPTACIÓN:** 8 de noviembre 2021

***Autor para correspondencia:** ecasas@docentes.uat.edu.mx / **Adscrpción:** Universidad Autónoma de Tamaulipas

Resumen

En Latinoamérica, la formación de docentes es un tema nodal en la producción académica sobre educación. ¿Cómo se forman los que forman? Es una pregunta fundamental para entender los procesos y los alcances que tiene la educación en cada país. Y ello se refiere, no sólo a las prácticas pedagógicas, sino al contexto social en el que se forma la visión de los futuros docentes. Ante la interrogante de cómo se ha desarrollado el proceso de la formación de docentes, se plantea como objetivo principal de este artículo analizar el desarrollo de la Educación Normal en el contexto de los cambios políticos, sociales y económicos en América Latina, bajo la premisa de que a través de la implementación de cada uno de los modelos educativos se puede observar no sólo la perspectiva ideológica, sino el proyecto de nación que le subyace. Para desarrollar el tema se realiza un estudio desde la perspectiva comparada de países latinoamericanos, en los que con base en la literatura se observa la existencia de un segmento de la educación superior diferenciado que se enfoca en impartir carreras relacionadas con la educación, principalmente básica y en algunos casos media superior.

Palabras clave: Educación superior, modelos educativos, Escuelas Normales, apropiación social del conocimiento.

Abstract

In Latin America, the docent's formation is an important theme in the academic's production about education. ¿How they form those who form? It's a fundamental question to understand the process and the coverage that education has in each country. And this refers, not only to the teaching and pedagogical practices, but also to the social context in which it forms the vision of the teachers in the future. In view of the interrogant of how it has been developed the process of teacher's formation, the main objective or purpose of this article is to analyze the development of Normal school in the context of political, social and economic changes in Latin America, under the postulate that through the implementation of each one of the educational models it can be observe not only the ideological perspective but also the national project that underlies it. To develop the theme is carried out a study from the comparative perspective of Latin-American countries, they, based on literature they observe the existence of a segment of different higher education which focuses on teach careers related to education, mainly basic and in some cases middle higher education.

Keywords: Educational Law, Education system, Impact of European Educational System in sub-continent, Legislation.

Universidad Autónoma de Tamaulipas, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales Victoria.

Introducción

Ante los cambios sociales de mediados del siglo XIX en América Latina se planteó la necesidad de unificar los contenidos y las prácticas en la educación primaria, que para esos años aún eran sumamente diferenciadas, teniendo en la iglesia uno de los mayores proveedores de educación y en los varones el mayor número de asistentes. En países como Chile, se proclamaba que el fundamento de todas las ciencias es leer, escribir y contar, por lo que para lograr el crecimiento de un país era necesario que estos saberes estuvieran al alcance de todos y no solamente de las clases con mayores recursos económicos (Weinberg, 1984).

El proyecto para unificar contenidos requería necesariamente de la formación más o menos homogénea del profesorado que tendría a su cargo la labor de educar a los niños en sus primeros años escolares, asimismo al coincidir con el surgimiento de nuevas naciones, que en su mayoría vivían las primeras décadas de independencia, uno de los pilares del modelo educativo era consolidar el nacionalismo y enseñar conocimientos elementales, además de instruir en técnicas y oficios.

Y es que, en su origen las escuelas formadoras de docentes tenían la tarea de instruir en ciencias básicas y principios pedagógicos en el marco de un proyecto nacional, donde el magisterio estuviera identificado con las principales demandas sociales, adquiriendo además el compromiso con la formación de los futuros ciudadanos. En este sentido, es necesario resaltar que los modelos educativos están insertos en un ideario social, por lo que es necesario analizar el contexto histórico para comprender de una manera más amplia el significado del proceso educativo.

Bajo esta óptica es posible entender la educación impulsada por el estado a través de Escuelas Normales como una narrativa criolla para defender la idea del Estado nacional moderno. El asunto adquiere relevancia cuando

se quiere comprender los modos en los que se puso en operación una biopolítica que permitiera ofrecerle un nuevo escenario al trabajo desarrollado por los educadores, cuyo encargo permanente fue ocuparse en producir inmateriales, tradiciones culturales, rituales, actos festivos y conmemoraciones (Álvarez & Avenado, 2015).

El origen del normalismo en América Latina

El surgimiento de las primeras instituciones dedicadas a la formación del magisterio corresponde, como se apuntó, con los primeros años de vida independiente de los países latinoamericanos (Cuadro1) y a través de los nombres destinados a cada uno de los institutos se observa que en más de la mitad de los casos las escuelas estaban divididas con base en el sexo de los alumnos. Asimismo, destaca que en países como Honduras y Chile se presentan instituciones de capital privado desde los primeros años y en algunos casos la presencia de misiones extranjeras, como la alemana en Chile, Perú y Ecuador, la norteamericana en Argentina y la belga en Bolivia, en estos países se buscaba incorporar los modelos educativos implementados en otras latitudes, principalmente europeas, para mejorar el aprendizaje de los menores (Salgado, 2007).

En este marco, destaca la presencia del modelo lancasteriano de educación, cuyo principio de crear monitores capaces de replicar los conocimientos resultaba no sólo efectivo en las primeras etapas de la educación básica, sino también económico y accesible, ya que se enfocaba en la capacitación directa de aquellos que contaban con mayores conocimientos, quienes a su vez transmitían los conocimientos a los alumnos principiantes. Este modelo resultó preponderante en países como México, donde incluso la escuela lancasteriana se hizo cargo de la educación primaria durante más de dos décadas.

Género y Normales

En la implementación de las Escuelas Normales

■ Cuadro 1. Primeras instituciones de Educación Normal en América Latina.

Table 1. First Normal Education Institutions in Latin America.

País	Nominación	Año de Creación
Perú	Escuela Normal de varones	1822
	Normal femenina	1933
México	Escuela Normal	1822
Costa Rica	Escuela de Formación de Maestros en Heredia	1838
Chile	Escuela Normal de preceptores	1842
Argentina	Escuela Normal de Paraná	1870
Colombia	Escuela Normal Central de Bogotá	1872
Panamá	Escuela Normal de Varones	1872
Uruguay	Instituto Normal de Montevideo	1885
Ecuador	Normal de varones	1901
Honduras	Escuela Normal de señoritas	1905
	Escuela Normal de varones	1906
Nicaragua	Escuela Normal de señoritas	1908
	Instituto Pedagógico de Managua para varones	1913
Bolivia	Normal de maestros y preceptores del Sucre.	1909
	Normal indígena de Warisata	1930
Cuba	Escuela Normal	1959

Fuente: Elaboración propia con datos de: (Avalos, 2002; Inestroza 2003; Báez, 2004; Sequeira & Robles, 2004; Sol, 2004; Salgado 2007, Figueroa 2016).

en países latinoamericanos fue común la división con base en género, ubicación geográfica o pertenencia étnica. De allí el nombre de normales de mujeres o varones, rurales y urbanas o indígenas como en el caso de la Normal de Warisata, fundada en Bolivia (Salgado, 2007). A esta especificidad se suma el papel que las Normales desempeñaron en la movilidad social, ya que para las familias de entornos rurales representaba una garantía laboral que sus hijos se incorporaran al magisterio, de la misma manera que lo significaba para las clases bajas del contexto urbano.

Aunque países como Perú, Ecuador y Panamá iniciaron la operación de Escuelas Normales exclusivas para hombres, la mayoría de los países

optaron por crear escuelas para mujeres, con lo que se fue perfilando así una de las características más visibles del magisterio: la notable presencia femenina; en este sentido, como apunta Oresta López (2006) se trata de un fenómeno de discriminación social de la mujer que se traslada, se expande y se objetiva en las condiciones de un grupo socio profesional. Son incontables las obras que se refieren a la historia de la profesión magisterial sin reconocer como una característica importante su constitución mayoritariamente femenina (Arnaut, 1996; Meneses, 1998) y, pocas se han interesado por revisar las implicaciones que tiene una profesión feminizada en el complejo proceso que subyace al entramado actual del fenómeno magisterial

La presencia predominante de mujeres como docentes en las primeras fases de la educación sugieren diversos puntos de análisis, por un lado, es necesaria la referencia a la teoría de la reproducción (Bourdieu & Passeron, 2018) a través de la cual se puede inferir que la feminización del magisterio sería una consecuencia natural de la idea socialmente compartida respecto a la aptitud de las mujeres para el cuidado de los niños. Por otro lado, garantizaba también la posibilidad de acceder a un empleo, lo que a mediados del siglo XIX y durante la primera parte del siglo XX no era sencillo para la población femenina.

En México, durante el porfiriato y hasta la primera mitad del siglo XX, el discurso pedagógico de Pestalozzi que tenía gran influencia en la educación, planteaba como natural y conveniente el trabajo femenino para la educación de los niños, asimismo, ministros e intelectuales mexicanos, como Justo Sierra y Jesús Díaz Covarrubias, compartían estas ideas y es-

pecialmente confiaban en que la copia del modelo estadounidense de feminización del magisterio también podría funcionar en México (López, 2006).

Sin embargo, se debe anotar que durante esta época los salarios de las profesoras se encontraban por debajo del de sus homólogos varones, bajo el entendido, socialmente aceptado, de que los hombres requerían de un mayor ingreso para sufragar las necesidades de la familia a su cargo. En la actualidad, por ejemplo, y pese a que existe una igualdad de salarios establecida legalmente, se observa el incremento en el número de mujeres que se suman al magisterio en condiciones de semiprofesión, sobre todo en el estrato de educación inicial (que abarca de 0 a 4 años) y en el ámbito privado de educación básica, donde se perciben salarios muy por debajo de la media. Por ejemplo, en el caso de México, 93 de cada 100 profesores de preescolar son mujeres y 67 de cada 100 en el nivel primaria; sin embargo, si se analiza el porcentaje de mujeres que

■ **Cuadro 1. Primeras instituciones de Educación Normal en América Latina.**

Table 2. Percentage of female participation in the teaching profession by levels. (1980-1998).

País	Preescolar	Primaria	Secundaria	Superior
Perú	99	60	46	22
México	100	62	33	N/D
Costa Rica	97	80	54	34
Chile	89	73	51	22
Argentina	99	91	67	35
Colombia	96	76	44	24
Panamá	100	63	54	34
Uruguay	N/D	N/D	N/D	34
Ecuador	95	65	42	18
Honduras	100	74	N/D	29
Nicaragua	99	85	57	36
Bolivia	96	57	49	N/D
Cuba	88	78	47	44

Fuente: Elaboración propia con datos de: (Avalos, 2002; Inestroza 2003; Báez, 2004; Sequeira & Robles, 2004; Sol, 2004; Salgado 2007, Figueroa 2016).

ocupan la dirección de un plantel de educación primaria, la cifra desciende a 47% (INEE, 2015).

Lo que indica una brecha de género que beneficia más a los hombres al momento de optar por un ascenso laboral. En el mismo sentido, la distribución de la participación de mujeres en los distintos segmentos educativos muestra un claro decremento conforme se avanza en el nivel de estudios; encabezan la lista Perú y Ecuador con una diferencia de 77 puntos porcentuales entre la presencia de mujeres en ejercicio de la docencia en el nivel de preescolar y en la educación superior, le siguen Colombia y Honduras con 72 y 71 puntos, respectivamente.

En el otro extremo se sitúa Cuba, aunque los 44 puntos que separan la participación de las mujeres no es un dato halagüeño. En el mismo sentido Chile tiene una diferencia de 67 puntos, seguido de Panamá con 66, Argentina de 64 puntos, Costa Rica y Nicaragua con 63 (Cuadro 2).

Esta diferencia también ha tenido un fuerte impacto en la investigación educativa, donde las Escuelas Normales poco aportan, comparativamente hablando, con el resto de las Instituciones de Educación Superior, observándose una separación entre quién ejerce la docencia en educación básica y quien investiga acerca de ella, fenómeno que en los hechos ha implicado un alcance limitado de la producción durante las últimas décadas (Ruíz, Campos y Gamboa: 2019 y Siqueiros y Vera: 2020). Para ilustrar esta afirmación las cifras que sobre investigación educativa en México emite el Programa para el Desarrollo del Profesorado (Prodep) indican que solamente el 4% de los Cuerpos Académicos, (grupo de Profesores de Tiempo Completo que comparten objetivos y metas académicas, entre los que resalta la investigación) están adscritos a una Escuela Normal, el resto labora en Universidades e Institutos (Promep, 2021).

Aunque los datos con los que se cuenta pertenecen en algunos casos a casi dos décadas atrás, es posible observar que la tendencia en la feminización del magisterio ha sufrido pocos cam-

bios, ya que las cifras oficiales proporcionadas por la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (Dgespe) señalan que en México 87,740 alumnos estudiaban en Escuelas Normales en el ciclo escolar 2017-2018, de los cuales poco más del 74 por ciento son mujeres.

Las Escuelas Normales ante los cambios de modelo

Las Normales desde su creación, han estado vinculadas directamente con el papel de reproducción de un orden determinado y tienen como uno de sus objetivos principales la consolidación de un patrón cultural homogéneo, en este sentido puede explicarse que hasta la fecha en algunos países de la región latinoamericana la formación de docentes esté encabezada por el Estado. Quizás por la importancia que tiene en los procesos de inculcación puede observarse, a partir de la literatura sobre el tema y la información estadística de las áreas encargadas de la educación en países latinoamericanos, que en los casos donde se mantiene la educación normalista existe un mayor control por parte del Estado sobre los planes, programas y por supuesto sobre el ejercicio presupuestal, en México, por citar un caso, se le considera un subsistema y comparativamente hablando tiene un reducido grado de autonomía frente al resto de las Instituciones de Educación Superior, hecho que de cierta manera ha incidido en la disminución de la matrícula durante las últimas décadas (Mendoza, 2018).

Por otra parte, los cambios en la configuración política y económica de la región, han tenido impacto significativo en el funcionamiento de las Escuelas Normales. Destaca el caso de las dictaduras militares, que en Chile implicaron el cierre de las Escuelas Normales y la transferencia de sus estudiantes y recursos a universidades cercanas; las cuales, cabe destacar, habían sido intervenidas por autoridades militares; así para principios de la década de 1980 las carreras de formación de profesores para todos los niveles fueron decretadas “no universitarias” y se ordenó su reestructuración en Academias Superiores o Institutos Profesionales. En Uruguay,

durante el gobierno militar se crearon 21 Institutos de Formación Docente, a través de los cuales se buscaba debilitar la presencia del Instituto Pedagógico, desde donde se gestaban reclamos ante la llegada de los militares al poder.

En Bolivia, después del golpe de estado de 1971, encabezado por el ex ministro de Educación, General Hugo Banzer se decretó en 1975 la “Ley Normales” mediante la que se normó el sistema, modificando los planes y programas de estudios. Asimismo, resalta qué, en México durante la década de 1970, las Normales rurales fueron semillero de luchadores sociales que contaban con el apoyo de los habitantes de la región: Lucio Cabañas y Genaro Vázquez son ejemplos de maestros rurales que encabezaron movimientos de reivindicación de causas campesinas.

En efecto, las Escuelas Normales Rurales (ENR), creadas en México durante de década de 1920, representan un elemento de resistencia que requiere de un análisis con mayor profundidad; a manera de esbozo cabe mencionar que fueron implementadas con la encomienda de modernizar el campo a partir de transmitir conocimientos y educar a la población rural; si bien partían de las culturas locales, incluyendo el idioma, al modelo le subyace, desde entonces y hasta la fecha, la apuesta por un Estado unificador, prueba de ello es la existencia de libros de texto en idiomas originarios hasta cierto grado de educación primaria, con el objetivo de que los alumnos terminen insertándose en el modelo de cultura occidental.

Quizás por su relación con el campo y por las profundas raíces culturales de gran parte de los docentes, egresados y alumnos de las Normales Rurales, su existencia se ha convertido en uno de los bastiones críticos al modelo educativo neoliberal, a través del cual se pueden analizar los movimientos de resistencia (Civera, 2018). Y es que desde su fundación, los estudiantes de las normales rurales se agruparon en la Federación de Estudiantes Campesinos Socialistas de México (FECSM), destacando desde entonces por ser uno de los colectivos más politizados del magisterio. Su cercanía con los problemas

del campo, la marginación, la explotación latifundista y el neocolonialismo aportó a los maestros rurales un sentido muy particular de solidaridad social (Flores, 2019).

En la década de 1960, el movimiento de estudiantes normalistas de Ayotzinapa, Guerrero, asociado a las figuras de Lucio Cabañas y Genaro Vázquez, estableció un parteaguas que vinculó los movimientos estudiantiles con la defensa de los derechos de los campesinos a través de guerrillas. Décadas más tarde los movimientos que buscan reivindicar el magisterio y la educación rural, pública y gratuita siguen estando vinculados con las ENR. La resistencia de los colectivos docentes egresados de estas escuelas, la constante denuncia a las prácticas colonizadoras y la defensa de las culturas originarias sigue siendo factor para el ataque sistemático desde el Estado a estos proyectos, siendo el caso más reciente el de Mactumactzá, Chiapas, en mayo del 2021.

El peligro que representa la organización colectiva vinculada a la tierra, tiene un referente concreto en las Normales Rurales, que originalmente formaban a sus estudiantes para enseñar a leer y a escribir, pero también como técnicos en agricultura para fortalecer el ámbito rural y mejorar la producción del agro mexicano. A casi un siglo de su fundación, lejos de ser vestigios de otra era, destaca su visión pragmática, una que en tiempos en que el campo languidece devastado tras décadas de abandono, haría bien en reexaminarse (Padilla, 2009).

Las políticas educativas que buscan la homogenización, en detrimento de las culturas originarias, para abonar a la construcción de un Estado occidental que se rige por valores impuestos desde los grupos hegemónicos que controlan el “mundo globalizado” se han materializado históricamente de formas diversas: la disminución presupuestal, la imposición de programas de estudio ajenos a las idiosincrasias latinoamericanas, el sesgo en el diseño de las evaluaciones que otorga ventajas a los habitantes de zonas urbanas y con mejores condiciones económicas.

Así, de manera simultánea y con el ánimo de mejorar los índices de eficiencia impuestos por organismos internacionales para cuantificar el desempeño del sistema educativo se fueron desincorporando valores como la solidaridad, para privilegiar las competencias, la verticalidad en lugar de las redes horizontales que los docentes impulsaban en sus grupos para robustecer el concepto de colectividad y se priorizaron las materias tecnológicas e instrumentales en sustitución de aquellas con contenidos filosóficos que contribuían a crear generaciones cada vez más reflexivas (López, 2008).

Con la implementación de políticas de orden neoliberal, en América Latina las normales empezaron a ser absorbidas por universidades, o transformadas en institutos con características muy distintas a las que estructuraban el modelo normalista en décadas anteriores. En Argentina la formación de docentes recayó en institutos superiores no universitarios que funcionan simultáneamente con los de nivel universitario; en Bolivia se han consolidado los institutos normales superiores que sustituyen a las antiguas escuelas normales, en Ecuador, las antiguas Escuelas Normales fueron transformadas en instituciones de educación superior no universitaria; en Chile, el normalismo llegó a su fin durante la dictadura militar de Augusto Pinochet.

En contraparte, en Uruguay la formación de maestros todavía se realiza en los Institutos Normales de Montevideo y en los de formación docente distribuidos en diferentes regiones del país, regidos por una autoridad específica y, finalmente en el caso de México se mantiene la estructura normalista con la vertiente por niveles, preescolar, primaria y secundaria, además de la modalidad por áreas, física, especial y artística; destacan la presencia de las normales rurales y las bilingües (especializadas en la formación de docentes hablantes de lenguas originarias), que se mantienen nominalmente, aunque con un presupuesto significativamente menor al que requieren.

Conclusiones

A través de este recorrido sobre realidades di-

versas en Latinoamérica se pretende mostrar la importancia que la formación docente, bajo los principios de laicidad, gratuidad y obligatoriedad ha tenido en el desarrollo de la educación, sin embargo también se debe apuntar que ha sido a partir de la escuela desde donde se han gestado las marcadas desigualdades del sistema educativo nacional y latinoamericano, tema cuyo debate es imperativo y en el que es necesario analizar los proyectos de nación que subyacen a cada uno de los modelos educativos propuestos e implementados.

Durante las primeras décadas las normales representaron el campo ideal para la transmisión de conocimientos, pero también la promoción de la historia y el apego a la patria, valores que se constituyeron como ejes de las actividades escolares. Los docentes egresados de estas instituciones pasaron a formar parte de un sistema de colaboración social que se sustentaba en que a través de la educación sería posible consolidar un mejor país y una sociedad cohesionada en torno a valores cívicos.

Asimismo, los normalistas se convirtieron en defensores de la educación primaria gratuita, porque habían sido formados bajo la lógica de concebir a la educación como un bien público y un derecho universal. El cambio de modelo político y económico desdibujó los planteamientos sobre la gratuidad y el derecho a la educación y ésta se concibió también como una mercancía y un valor de cambio bajo los nuevos parámetros del mercado. Así, el papel rector que en un principio jugó el Estado en la educación pública, se espera que sea asumido por actores privados, una lógica diametralmente opuesta a los principios que dieron origen al actual sistema educativo, y que ahora coloca a la ganancia -traducida en eficacia y eficiencia- como el eje de la actividad educativa.

Dicho en otros términos y abarcando también a otras modalidades de educación superior en América Latina, la tendencia dominante ha instalado un concepto de calidad desde un paradigma tecnocrático y productivista, que reduce evaluación a control, confunde la calidad

con ciertos indicadores cuantitativos y la evaluación con ciertos instrumentos de medida (Cano, Castro & Sanguinetti, 2015).

Puede afirmarse que América Latina tiene la escolaridad que corresponde a sus grandes problemas culturales, sociales, económicos y políticos, pero sobre todo la brutal desigualdad (De Ibarrola, 2012). La óptica neoliberal, basada en la primacía del individuo por encima del colectivo, de lo cualitativo sobre lo cuantitativo y sobre la construcción de imaginarios ajenos a la identidad latinoamericana ha frenado el desarrollo de la región, abonando a la consolidación de modelos culturales propicios para los intereses de los grupos transnacionales que obtienen grandes ganancias económicas amparados bajo la premisa de traer modernidad y desarrollo; con la misma estructura discursiva que en la conquista.

Sin embargo, si se observa el trabajo de los docentes, existe un potencial enorme, basado en la riqueza colectiva que subyace al proceso de enseñanza-aprendizaje. La esencia de la educación normal en Latinoamérica está fundada en la solidaridad, la construcción colectiva de mejores condiciones de vida, el reconocimiento al entorno y el respeto al medio ambiente.

Asimismo, se pondera el objetivo emancipatorio de la educación: pensar, disentir y cuestionar; por ello resulta un ejercicio necesario volver la vista a los procesos educativos basados en el respeto a la identidad, la cultura y el sentido de pertenencia, de los cuales el modelo normalista ha sido un ejemplo en América Latina.

Referencias

Álvarez, L. y Avendaño, C. (2015) *Historiografía de la Educación en Tamaulipas*. Tomo I. México: Centro Regional de Formación Docente e Investigación Educativa.

Arnaut, A. (1996). *Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México 1887-1994*. México: CIDE.

Avalos, B. (2002). *Profesores para Chile: Historia de un Proyecto*. Santiago: Ministerio de Educación.

Báez, M. (2004) *Las Escuelas normales de Varones del Siglo XIX en Colombia*, en *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*. Colombia Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, N. 6.

Bourdieu, P. y Passeron J. (2018) *La reproducción, elementos para una teoría del sistema educativo*. México: Siglo XXI editores.

Cano, A. Castro, D. & Sanguinetti, M. (2015) *Escenarios de la educación terciaria y superior en Uruguay: entre la diversificación integrada y la conformación de paisajes educativos duales*. *En Contrapunto. Educación: lo público, lo privado y lo común*. Uruguay

Civera, A. (2018) *La escuela como opción de vida. La formación de maestros normalistas rurales en México (1921-1945)*. Estado de México: El Colegio Mexiquense.

De Ibarrola, M., (2012). *Los grandes problemas del sistema educativo mexicano*. *Perfiles educativos*, 34 (spe), 16-28. México: Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación México, UNAM.

Figuerola, C. (2016). *Historia de la formación de educadores en América Latina*. Centro investigaciones históricas y sociales Dr. Federico Brito Figuerola y Fundación Buria. Disponible en: https://www.academia.edu/33920559/Historia_de_la_Formaci%C3%B3n_de_Educadores_en_Am%C3%A9rica_Latina_De_la_escuela_Normal_a_la_Universidad_Pedag%C3%B3gica.

Flores, Y. (2019), "Escuelas Normales Rurales en México: movimiento estudiantil y guerrilla", UAM Iztapalapa. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, núm. 87, año 40, julio-diciembre de 2019

INEE (2015). *Los docentes en México. Informe 2015*. Disponible en: <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2018/12/P1I240.pdf>

Inestroza, J. (2003). *La Escuela Hondureña en el Siglo XIX*, Honduras: Fondo Editorial de la UPNFM.

López, F. (2008) *Tendencias de la educación superior en el mundo y en América Latina y el Caribe*. En *Avaliação*, 13, 267-291.

López, O. (2006) *Las maestras en la historia de la Educación en México: contribuciones para hacerlas visibles*. *Sinéctica, Revista Electrónica de Educación*. México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.

Mendoza, J. (2018). *Situación y retos de la cobertura del sistema educativo nacional*. *Perfiles Educativos*, vol. XL, número especial, 11-52.

Meneses, A. (1998). *Tendencias educativas oficia-*

les en México 1821–1911. México: CEE-UIA.

Padilla, T. (2009). Las normales rurales: historia y proyecto de nación. *El Cotidiano*. México: Universidad Autónoma Metropolitana- Azcapotzalco (154), 85-93. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32512736009>

Promep. (2021). Cuerpos académicos Prodep. Disponible en: <https://promep.sep.gob.mx/ca1/conceptos2.html>

Ruíz, E., Campos, R. y Gamboa, A. (2019): *Cuerpos Académicos en las Escuelas Normales: Perspectivas y obstáculos vigentes. Migración, cultura y estudios de género desde la perspectiva regional*. Universidad Nacional Autónoma de México y Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A.C.

Salgado, R. (2007). La formación docente: de las normales a las universidades. En: *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior*. (171-182). Venezuela: Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC).

Sequeira, V. & Robles, E. (2004). Las Primeras Escuelas Normales en el Perú. En: *Revista Historia de la Educación Latinoamericana. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia*, N.6.

Siqueiros, M y Vera, J. (2020) Caracterización de Cuerpos académicos de escuelas normales. *Revista de Investigación educativa*. Número 31 Julio-diciembre. México: Instituto de Investigaciones en Educación. Universidad Veracruzana.

Sol, R. (2004) *Diagnóstico sobre la Formación de Docentes en Instituciones de Educación Superior en Costa Rica*. Costa Rica: IESALC/UNESCO.

Weinberg, G. (1984) *Modelos educativos en la historia de América Latina*. Argentina: Kapelusz.



Tomado de: <https://pixabay.com/es/illustrations/votar-votaci%C3%B3n-boleta-de-votaci%C3%B3n-3569999/>

El ejercicio de la libertad de expresión del Influencer en materia electoral: Su análisis en la vía contenciosa electoral

The exercise of the Influencer's freedom of expression in electoral matters: His analysis in the electoral contentious way

Joel Armando Ruiz-Ruiz

FECHA RECEPCIÓN: 25 octubre 2021 **FECHA DE ACEPTACIÓN:** 8 de noviembre 2021

***Autor para correspondencia:** joelarmando95@hotmail.com / **Adscripción:** Universidad Autónoma de Tamaulipas

Resumen

El presente trabajo de investigación aborda el ejercicio de la libertad de expresión como parte fundamental en la vida democrática y, cómo dentro del ejercicio de dicha prerrogativa en los procesos electorales, aparece la figura del influencer, en calidad de nueva figura de transmisión de ideas políticas. Se analiza cómo en razón de una ausencia de normatividad en redes sociales en materia electoral, la Autoridad Jurisdiccional ha superado esos retos, mediante una interpretación que pretende dar un equilibrio entre derechos y principios democráticos, llegando a concluir que existen retos legales para la imposición de sanciones, que vulneran la equidad en contiendas electorales por parte de los influencers, como lo es, la definición legal de dicha figura, el estudio de una espontaneidad en apoyo a una ideología o candidato y, la aplicación de límites a la libertad de expresión en redes sociales. El objetivo de la investigación es analizar, cómo es interpretado el derecho de la libertad de expresión de ideas en redes sociales, a través de la figura del influencer en el ámbito electoral.

Palabras clave: Influencer, Derecho electoral, Libertad de expresión.

Abstract

This research work addresses the exercise of freedom of expression as a fundamental part of democratic life and how, within the exercise of said prerogative in electoral processes, the figure of the "Influencer" appears as a new figure for the transmission of political ideas. It is analyzed how, due to the absence of regulations in social networks in electoral matters, the Jurisdictional Authority has overcome these challenges, through interpretations that seek to provide a balance between rights and democratic principles, reaching the conclusion that there are legal challenges for the imposition of sanctions. that violate equity in electoral contests by influencers such as the legal definition of said figure, the study of spontaneity in support of an ideology or candidate and the application of limits to freedom of expression in social networks. The objective of the research is to analyze how the right to freedom of expression of ideas is interpreted in social networks, through the figure of the influencer in the electoral field.

Keywords: Influencer, Electoral law, Freedom of expression.

*Universidad Autónoma de Tamaulipas.

Introducción

La libertad de expresión es un derecho fundamental, no solo para el desarrollo personal sino también para una vida democrática sana, todos los ciudadanos gozan del derecho, pero en materia electoral y en especial a través de las redes sociales, la manifestación de ideas de los ciudadanos, no genera el mismo impacto en la era digital, pues hay quienes tienen mayor peso que otros en sus expresiones.

Las redes sociales en los contextos electorales llegaron para quedarse, son parte importante de las estrategias para incidir en la intención de partidos políticos y candidatos, de obtener triunfos o mayor votación.

En presente artículo expone cómo la libertad de expresión en las redes sociales es un derecho, que hasta el día de hoy no tiene regulación clara en los procesos electorales y, sobre cómo el ejercicio de este derecho pone en riesgo el principio democrático de la equidad en contiendas electorales. Se expone así, cómo ha sido el trabajo interpretativo tanto de la autoridad administrativa electoral, como de la Jurisdiccional en la materia, para valorar el alcance del ejercicio de este derecho por parte de la figura del influencer.

La presente investigación tiene como objetivo analizar, cómo es interpretado el derecho de la libertad de expresión de ideas en redes sociales, a través de la figura del influencer en el ámbito electoral. Como objetivo particular, se pretende realizar comparaciones en las interpretaciones sobre la protección o sanción del ejercicio de ese derecho, por parte de las autoridades electorales jurisdiccionales.

Materiales y métodos

Este trabajo de investigación sobre la libertad de expresión del influencer en materia electoral, se basa en el tipo de metodología cualitativa, en razón de que se pretende describir el ejercicio de este derecho en el contexto electoral, a través de redes sociales por parte del influencer, sobre este tipo de metodología refiere Salgado (2007), p. 71, que se intenta “obtener una comprensión profunda de los significados y

definiciones de la situación, tal como la presentan las personas, más que la producción de una medida cuantitativa de sus características o conductas”.

Referente a la técnica de obtención y consulta de información, este artículo es llevado a cabo bajo una revisión bibliográfica, de notas periodísticas y de Resoluciones Jurisdiccionales Sampieri, Collado y Lucio, (2014), que permite detectar y consultar información para extraerla y recopilarla, a fin de enmarcar el problema de investigación y así, abordar de manera profunda el tema de estudio del presente artículo.

Resultados y Discusión

La libertad de expresión es un derecho fundamental en la vida de toda persona, que permite el desarrollo no solo de ideas, sino de su difusión, además, representa una piedra angular en la vida democrática de cualquier sociedad. Este derecho se encuentra reconocido en el párrafo primero del artículo 6 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, de la manera siguiente:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. (CPEUM, 1917).

La naturaleza del concepto de la libertad de expresión, es poder ejercerla sin limitación alguna o censura, pero la misma Constitución establece los supuestos donde aplica una excepción a esta libertad, se restringe cuando ataque a la moral, afecte derechos de terceros, incite a un delito o perturbe el orden público.

Este derecho tiene dos dimensiones, una individual y otra social; sobre la primera, refiere García Ramírez y Gonza (2007) “comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios”(p. 19), es decir, que cada persona puede

usar el medio que a sus intereses convenga para hablar o escribir las ideas, así, pueden usarse tanto los medios tradicionales como lo es el periódico, la televisión y radio, como los contemporáneos que son las redes sociales.

Respecto a la dimensión social, refiere García Ramírez y Gonza (2007), p. 19: “es un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos. Implica el derecho de todos a conocer opiniones y noticias”, en otras palabras, esta dimensión implica que todos pueden acceder a las ideas expresadas, porque el ejercicio de este derecho lleva a que la sociedad pueda conocer las distintas opiniones y, que no debe haber una limitación para ello.

La misma Constitución reconocer una limitación a esta libertad, referente a ello, expresa Orozco (2016), p. 74: “... los términos sumamente vagos, ambiguos e imprecisos en que se encuentran redactadas las limitaciones a la libertad de expresión sin que la legislación secundaria, ni la jurisprudencia proporcionen un criterio seguro y fijo para establecer en qué casos la libre expresión del pensamiento ataca la moral, los derechos de tercero o perturba el orden público, ha permitido su interpretación y aplicación arbitraria o caprichosa por parte de las autoridades judiciales y administrativas...”

Libertad de expresión en redes sociales

Si bien las redes sociales, hasta el día de hoy, no se encuentran reguladas en su totalidad, hay una realidad, el avance tecnológico y de comunicación es acelerado y cambiante, no solo cada año sino que día a día surgen nuevas problemáticas que la ley no prevé, dichos cambios y supuestos marcan un claro contraste con el ritmo legislativo para tomar acciones normativas, sobre la expresión en redes sociales.

El presente trabajo de investigación pretende realizar un estudio del ejercicio de la libertad de expresión en el ámbito electoral, por esa razón es importante entender la conceptualización de internet y redes sociales por parte de la autoridad jurisdiccional electoral, la Sala Superior

a través de la Sentencia SUP-JRC-0071-2014 (p. 45), lo reconoce de la manera siguiente: “El internet, red informática mundial, es un mecanismo para que cualquier persona pueda difundir y acceder a información de su interés, y que su utilización ha permitido una descentralización extrema de la información, que debido a su rápida masificación en el espacio virtual, puede reproducirse rápidamente, especialmente tratándose de redes sociales, en las que sus usuarios intercambian información y contenidos (textos, imágenes, archivos, links a otras páginas, entre otros) de modo que crean una comunidad de amigos virtual e interactiva”. Agrega un término que marca una clara diferencia con los medios de comunicación tradicionales, (radio y televisión): la descentralización extrema de la información; esto quiere decir que no hay nadie que controle la información que se transmite, a diferencia de los medios tradicionales donde, es un locutor, un conductor de noticias o de programa de entretenimiento, quien centraliza la trasmisión de información.

En el internet, específicamente en las redes sociales, todos los que son usuarios de determinada red, como por ejemplo Facebook, Twitter o Instagram, pueden comunicar diferentes tipos de información a los demás usuarios, dicha comunicación resulta instantánea, casi no hay filtro, cuestión contraria de lo que puede suceder en la televisión o en la radio.

Otro contraste en materia electoral con los medios tradicionales, es que la expresión en redes sociales, es casi libre en su ejercicio, no hay regulación en su ejercicio, cosa contraria sucede con la televisión o la radio, ya que estos medios de comunicación, se encuentran regulados a través de tiempos y, existen prohibiciones claras a partidos políticos y candidatos para transmitir sus expresiones políticas.

Estas limitaciones derivan de la reforma electoral del año 2007, donde si bien se reconoce que existe un derecho para expresar ideas políticas, deben existir límites para garantizar una equidad en las contiendas electorales, en dicha reforma, se limitó de la siguiente manera la libertad de expresión en materia electoral:

Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. DOF, (2007)

Estas limitaciones marcan un techo a las intenciones de usar a la televisión y la radio, para posicionamientos electorales de manera desenfrenada por parte de los partidos políticos, en su momento fue una de las reformas de mayor trascendencia en materia de medios de comunicación tradicionales, los cuales jugaban un importante papel dentro de precampañas y campañas electorales; representó un parteaguas en los medios de comunicación en materia política, en cuanto a su influencia centralizada, ya que la información la transmite un grupo selecto de personas conocidos como locutores, conductores o artistas.

Es importante mencionar que hoy en día, derivado de otra reforma electoral, la del 2014, la restricción de contratación de tiempos de radio y televisión se amplía ya no solo a los partidos políticos, sino también a candidatos, es decir, los candidatos ya no pueden usar dichos medios para la difusión de ideas de naturaleza política.

Es claro entonces que, la expresión de ideas en materia electoral por un lado si se encuentra regulada en los medios tradicionales, pero en los medios modernos como las redes sociales aun no. Ante una ausencia normativa de limitación del ejercicio de este derecho, ha entrado en el análisis interpretativo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la Tesis 2a. CV/2017 (2017), titulada: “Libertad de expresión y opiniones ejercidas a través de la red electrónica (internet). Restricciones permisibles”; ahí se concluye que para que existan limitaciones a este derecho es indispensable que se cumplan tres condiciones:

(I) estar previstas por ley;

(II) basarse en un fin legítimo y;

(III) ser necesarias y proporcionales.

Estas limitaciones pueden ser aplicadas en cualquier materia, pero como establece el punto primero, debe respetar el principio de legalidad, que quiere decir, que debe estar establecido en la ley, estas condiciones son puntuales, pero al mismo tiempo recaen en una generalidad, puesto que no se pronuncia sobre un caso en concreto, toda vez que la expresión se da en diferentes ámbitos sociales que son regulados por diferentes tipos de legislación y materias del derecho.

Ahora bien, focalizando a la materia electoral, la libertad de expresión en redes sociales, no está sujeta a una limitación clara establecida en las leyes de la materia, lo que existe es un criterio interpretativo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que pretende explicar que la libertad de expresión debe ser protegida siempre, puesto que representa un derecho básico en los sistemas democráticos, como claramente lo es un proceso electoral, y que resulta indispensable remover posibles limitaciones, esto se encuentra explicado en la Jurisprudencia 19/2016, “Libertad de expresión en redes sociales. Enfoque que debe adoptarse al analizar medidas que pueden impactarlas”, donde se indica:

“... se advierte que, por sus características, las redes sociales son un medio que posibilita un ejercicio más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, lo que provoca que la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre los usuarios, como parte de su derecho humano a la libertad de expresión, para lo cual, resulta indispensable remover potenciales limitaciones sobre el involucramiento cívico y político de la ciudadanía a través de internet”.

El uso de las redes sociales hasta el día de hoy no se encuentra regulado, además no se puede pretender fundarse en reglas que son aplicables

a los medios tradicionales, todavez que existe una diferencia abismal entre ambos, por un lado, la información es descentralizada al extremo en que todos pueden generar interacciones y transmisión de información, mientras que en los medios tradicionales si se centraliza, existen limitaciones de espacio y tiempo, no cabe entonces esa posibilidad de crear reglas o aplicar análogamente normas que no dimensionan la dinámica de las redes sociales. Así, en materia electoral, esto representa un gran reto, la libertad de expresión en las redes siempre va a ser diferente y en mayor frecuencia, sobre este reto, expresa la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, en la resolución del expediente SUP-RAP-180/2021 y Acumulados (p.122):

Resulta necesario reconocer esta realidad, porque en la medida en la que evolucione el uso de redes sociales en el ejercicio de la libertad de expresión y los derechos políticos, mayor será la complejidad que habrá de procesar nuestro sistema jurídico, sin que en el momento exista un andamiaje normativo diseñado expresamente para atender estos nuevos fenómenos.

El influencer en la vía contenciosa electoral No hay una definición clara sobre lo que es un influencer, pero en el contexto de las redes sociales representa un usuario de ellas, cuyo contenido genera un gran impacto en los demás usuarios de una red social específica. Gómez Nieto (2018) lo define de la siguiente manera: “El influencer es una persona que posee cierta credibilidad sobre un tema concreto y que su presencia e influencia en las redes sociales hace que se convierta en un prescriptor idóneo de una marca determinada”. Como ya se vio, las redes sociales se caracterizan por la transmisión de información e ideas de manera descentralizada, lo que quiere decir que todos pueden generar información y transmitirla, pero no todos tienen el mismo impacto en esa manifestación de ideas, hay quienes en razón del número de amigos o seguidores, generan mayor impacto que el resto del universo de los usuarios de determinada red social, es aquí el nacimiento de la figura del influencer, es decir, influye por la cantidad de los usuarios que

siguen a determinado perfil en alguna red social, como puede ser, Facebook, Twitter, Instagram entre otras.

En los últimos procesos electorales federales, los términos influencer, libertad de expresión e internet han estado presente en resoluciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de diversas consideraciones donde se han pretendido equilibrar derechos, para dar una equidad en las contiendas electorales, las razones han sido sustentadas en criterios jurisdiccionales de interpretación, carentes de una normatividad clara sobre redes sociales en los procesos electorales.

A continuación, se explican diferentes casos en los que la autoridad jurisdiccional electoral, ha dictado resoluciones condenatorias que derivan de controversias, sobre el ejercicio del derecho de libertad de expresión en redes sociales, en contextos de procesos electorales.

Proceso electoral federal 2015

En un contexto de renovación de las diputaciones federales, distintos artistas a través de la red social denominada “Twitter”, manifestaron apoyo al Partido Verde Ecologista de México (PVEM), a través del Hashtag: “VamosVerdes”, en días en los que aplicaba la veda electoral. Se trataba de artistas con una influencia nacional y, cabría decir que en gran parte de esas personalidades, hasta internacional; esto llevó a que la prensa diera nota, pues se trataba de publicaciones de figuras que ni siquiera estaban ligadas a dicho instituto político, a través del portal de internet Animal Político (2015), se dio a conocer dicho suceso poco común, de la siguiente manera: “en plena veda electoral y a un día de los comicios, en redes sociales hay propaganda a favor del PVEM utilizando cuentas de actores, actrices, conductores de televisión y artistas”.

Derivado de estos hechos, diversos partidos políticos presentaron ante el Instituto Nacional Electoral (INE), quejas con el propósito de que se tomaran medidas cautelares para que orde-

naran el retiro de las publicaciones y que el PVEM, fuera sancionado por violar la veda electoral.

De dichas quejas se integró un expediente de Procedimiento Especial Sancionador, en el que la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al valorar las actuaciones y las contestaciones de los emplazamientos a diversos artistas, que alegaban que las publicaciones en redes sociales obedecían a un ejercicio de su libertad de expresión, esta autoridad electoral realizó una consideración que va acorde a la protección de este derecho humano, en la sentencia SER-PSC-0251-2015 (p. 41), respecto al fondo de la controversia, se razonó lo siguiente: "...esta Sala Especializada estima que la publicación de mensajes en la que los ciudadanos manifiestan su tendencia política, a través de la red social denominada Twitter, no vulneró la normativa electoral, ya que ello constituye el ejercicio de su libertad de expresión y el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir su pensamiento.

Dichas libertades se materializan precisamente a partir de la posibilidad que tienen los ciudadanos de manifestar su opinión en redes sociales, respecto del partido político con el que simpatizan o cuya postura ideológica les resulta compatible, sin que con ello pueda considerarse una afectación a la equidad en la contienda electoral en beneficio del PVEM".

Es decir, la pretensión de imputar una falta electoral por realizar publicaciones ligadas a un partido político a través de las redes sociales, fue desechada porque dicha autoridad jurisdiccional valoró como un ejercicio espontáneo de la libertad de expresión a través de las redes sociales, en esa misma sentencia, se argumentó que este derecho no puede limitarse por tener una relevancia pública o fama social, una introducción al término influencer, a consideración del suscrito.

La autoridad en esa sentencia concluyó además que, la conducta denunciada derivaba de

un ejercicio de reflexión, al que como ciudadanos tienen derecho, por lo que una sanción resultaría en una restricción injustificada a la manifestación de las ideas.

Esta resolución, la SER-PSC-0251-2015, fue impugnada y entró la Sala Superior al estudio de las consideraciones jurídicas, expresadas por la Sala Regional Especializada, específicamente a esta defensa de la libertad de expresión en redes sociales.

La Sala Superior consideró a través de la sentencia SUP-REP-0542-2015, que el PVEM, tenía responsabilidad bajo el principio "Culpa In Vigilando", es decir, que había un deber de vigilancia, por el hecho de que una cantidad de artistas publicaran apoyo a las propuestas de dicho instituto político mediante la red social de Twitter, dicha resolución se sustenta en las siguientes consideraciones:

1. Que la autoridad jurisdiccional está para velar en todo momento los principios rectores de la democracia, uno de ellos, la equidad en las contiendas electorales.
2. Que resultó atípico y coincidente la conducta de los artistas a través de Twitter.
3. Que los artistas en esa red social contaban con más de 15 mil seguidores, y que eso representa un universo de miles de destinatarios.
4. El uso de redes puso en riesgo principios democráticos.
5. No puede eximirse de responsabilidad el partido político, toda vez que es un deber adoptar medidas para prevenir violaciones a la legislación electoral y, más tratándose de figuras de relevancia pública.

Esta sanción al PVEM, marca un claro antecedente sobre el objeto de estudio de esta investigación, en virtud de que la autoridad jurisdiccional entra al estudio de conductas relacionadas con usuarios con influencia nacional e internacional en una red social.

Se puede ver que la Sala Regional Especializada, argumenta que se trató de un acto espontáneo de apoyo y de un libre ejercicio de expresión de ideas, pero la Sala Superior, bajo un análisis de atipicidad y coincidencia de las con-

ductas, determina que es responsable el partido político citado.

Proceso electoral 2021

El último proceso electoral estuvo marcado por dos controversias, donde los sujetos de inquisición judicial eran influencers, por un lado, el PVEM fue sujeto de una sanción millonaria por el uso de influencer y, por el otro, el triunfo de un candidato a gobernador se lo atribuyen a la intervención diaria de otra influencer, que al mismo tiempo es su esposa.

Se explica el primer caso:

El 5 de junio, a una hora de la jornada electoral, más de 100 influencers a través de historias de Instagram, una red social muy distinta en su uso que Twitter, manifestaron su apoyo al PVEM, a través del portal de noticias Proceso (2021), se dio a conocer este hecho: Como en 2015, conductores, actores e influencers llamaron a votar por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), por lo que este partido violó la veda electoral a través de figuras públicas para hacer proselitismo. Hace seis años en alianza con el PRI, ahora coaligado con Morena. A través de sus cuentas de Instagram, el sábado 5 de junio, a unas horas de la jornada electoral de ese domingo, influencers como Nabile Guerra, Ana Claudia Cabrera, Paulina Hernández, los youtubers AlexXxStrecci y Sir Potasio, además del exintegrante de Acapulco Shore, Fernando Lozada, publicaron propaganda a favor de este instituto político.

Este hecho provocó que diversos partidos políticos nacionales como el Partido de la Revolución Democrática, Acción Nacional y Fuerza por México, promovieran ante el INE procedimientos de queja, asimismo, de manera oficiosa, dicha autoridad electoral administrativa, aperturó un procedimiento sancionador en contra del PVEM, en el que le impuso una sanción económica equivalente a \$40,933,568.00, es importante analizar las actuaciones que fundaron no solamente la multa sino la motivación de la misma, el INE hizo la valoración de la siguiente manera, según lo expresado en la sentencia SUP-RAP-172/2021 (p. 9-14):

1. Recabaron las contestaciones de la mitad de los influencers.
2. Concluyó que si bien se trató de un ejercicio de la libertad de expresión en redes sociales, existió demasiada similitud de acciones y respuestas a los emplazamientos.
3. Que los personajes tienen una gran cantidad de seguidores.
4. Se infirió que se trató de una campaña estructurada.
5. Se estudió la metodología de publicación en la plataforma de Instagram, donde se dio cuenta que una mención causa una notificación a la cuenta de dicha red social del PVEM.
6. Se solicitó a 30 proveedores del INE para que realizaran una valoración del costo de mención o publicación en las historias de los influencers, esta actuación representa en comparación a otras materias del derecho, a un peritaje, porque se solicitó la experticia en materia digital en virtud de que no está establecida en la ley ningún mecanismo para su valoración y, así la autoridad electoral estuviera en condiciones de cuantificar el precio de contratación de los influencers por parte del PVEM.
7. No hubo pruebas de que el Partido sancionado hubiera realizado acciones para deslindarse de dichas publicaciones.
8. El INE consideró un fraude a la ley por parte del PVEM, al ampararse con el ejercicio de la libertad de expresión.

Dicha sanción fue impugnada por el PVEM, y entró al estudio del fondo de dicha controversia la Sala Superior del Tribunal Electoral, el partido político pretendía ser absuelto de la sanción, argumentando que ellos no tenían por qué tener responsabilidad por comportamientos de terceros, en este caso de influencers, en ejercicio de su libertad de expresión.

La Sala Superior, mediante la sentencia del expediente SUP-RAP-172/2021, determinó confirmar la sanción impuesta por el INE, la autoridad jurisdiccional confirma y determina como legal un método de sanción en materia de expresión en redes sociales, ésta consiste en una apreciación concatenada de diferentes probanzas como lo son la existencia de un supuesto guion, declaraciones de influencers que afirman haber

recibido dinero y, la similitud en las ideas en las diferentes historias de los influencers, lo que desecha la presunción de espontaneidad de los ciudadanos de manifestación a través de redes sociales; llegando a la conclusión de que el PVEM tiene responsabilidad por esas manifestaciones de ideas.

Respecto al segundo caso:

En Nuevo León, Samuel García fue candidato a la gubernatura por el Partido Movimiento Ciudadano, pero hay una singularidad con éste, se encuentra casado con una influencer conocida como Mariana Rodríguez, con más de millón y medio de seguidores, followers, en la red social Instagram.

El INE determinó sancionar por un monto de \$27,800,000.00 por las menciones en apoyo de Samuel García, su esposo, a través de sus “Historias” en Instagram, en virtud de un procedimiento en materia de fiscalización que derivaba de denuncias presentadas por distintos partidos políticos y ciudadanos, el INE determinó que las menciones debieron reportarse como gasto de campaña y que, no resultaban publicaciones acordes a la libertad de expresión, ni resultado del principio de espontaneidad. El INE consideró lo siguiente:

“Las publicaciones de Mariana Rodríguez Cantú que se realizaron durante la campaña electoral de Samuel Alejandro García Sepúlveda, a través de sus redes sociales, van mucho más allá de la simple difusión de las ideas u opiniones de una ciudadana con relevancia pública o de la esposa del candidato, pues en todo momento realizó llamados al voto y promovió las propuestas y proyectos del entonces candidato, por medio de una difusión masiva, constante y sistemática, lo que es totalmente contrario a la espontaneidad de las redes sociales como parte del ejercicio del derecho a la libertad de expresión... el supuesto ejercicio del derecho de libertad de expresión de Mariana Rodríguez Cantú como cónyuge del candidato, atentó contra la equidad de la contienda electoral...” (SUP-RAP-180/2021, p.20-21) Esta fue la motivación para que la autoridad electoral determinara una sanción hacia el Par-

tido Movimiento Ciudadano y Samuel García, ya en ese entonces, el candidato ganador por la gubernatura de Nuevo León, se trató de un razonamiento jurídico basado en que si bien, la influencer tiene un derecho a la libertad de expresión, también lo es que sus publicaciones tuvieron un gran impacto y, rompen cualquier alegato de espontaneidad, en virtud de que fue muy claro el objetivo de las publicaciones, el posicionamiento político de su esposo.

Dicha sanción fue impugnada, por lo que entró al estudio la Sala Superior del Tribunal Electoral, dicha controversia recayó en el expediente SUP-RAP-180/2021 y Acumulados, cuya sentencia fue dejar sin efectos la sanción impuesta por el INE, en esta resolución definitiva, se encuentran nuevos razonamientos jurídicos en comparación a los dos casos expuestos, sobre los influencers en el contexto electoral, dichas consideraciones de derechos se resumen en las siguientes ideas:

1. El INE no fundó ni motivó debidamente, porque el razonamiento de dicha institución no derrotó suficientemente la presunción de espontaneidad, ni tomó en cuenta el vínculo matrimonial con el candidato ganador a la gubernatura de Nuevo León.
2. Que Mariana Rodríguez sea influencer por su más de millón y medio de seguidores, no debe ser elemento para limitar la libertad de expresión o de sus derechos políticos en un proceso electoral, sobre todo, representa un argumento no condicional cuando se trata de un apoyo a su esposo.
3. Que el nombre de Mariana Rodríguez esté registrado con fines de lucro, no debe ser argumento para desvirtuar una presunción de espontaneidad.

La Sala Superior consideró que no se le puede restringir el ejercicio de la libertad de expresión por realizar publicaciones diarias, ya que se trata de un apoyo legítimo a su esposo, sobre dicha restricción manifiesta la autoridad jurisdiccional en su sentencia SUP-RAP-180/2021 y Acumulados (p. 75): Una autoridad no puede limitar la libertad de expresión por capricho o por con-

veniencia, sino que debe estar sustentada en una norma que lo permita, ya que ha sido criterio reiterado de los tribunales constitucionales que esas restricciones deben constar en una norma jurídica.

Si bien la naturaleza de los dos casos en el proceso electoral del 2021, el del PVEM frente al de Mariana Rodríguez, son distintas, ya que por un lado, se sanciona a un partido por la publicación sistemática y atípica, es decir, desechando un argumento de espontaneidad en la expresión de las ideas, en virtud de que una cantidad de influencers mostraron su apoyo a un partido político de manera similar y, por el otro lado, se absuelve de la responsabilidad de un partido político porque la autoridad jurisdiccional acepta el argumento de espontaneidad a través de las redes sociales, en virtud de que se trataba de un apoyo legítimo por ser el candidato su esposo.

De lo anterior se infiere que si bien las publicaciones si son típicas, a diferencia del caso del PVEM, porque siempre publicó en favor de Samuel García abanderado del Partido Movimiento Ciudadano (MC), no valora la sistematización de sus publicaciones, en razón de que cada historia, mención en redes o publicación, iba en el sentido de un apoyo, posicionamiento y alusión al voto, a favor de MC, ya que se trataba de una campaña paralela digital en favor de Samuel García, quien tenía un propósito claro, el triunfo electoral, se favoreció al derecho de la libre expresión y no a la equidad de la contienda electoral, sin valorar esa sistematización de estrategia digital, el argumento base fue, el vínculo afectivo con el candidato, porque era su esposo.

Conclusiones

Los procesos electorales son cambiantes, surgen problemáticas para asegurar una equidad en las contiendas partidistas, las autoridades electorales administrativas y las jurisdiccionales, cada vez resuelven asuntos más complejos que los anteriores, los partidos políticos y los candidatos tienen un objetivo, el posicionamiento para llegar a un triunfo electoral.

Con base en un análisis comparativo, con la ex-

posición de los casos se concluye que se requiere un marco normativo, que regule claramente el uso de las redes sociales en los contextos electorales, sin llegar a la restricción injustificada o inconstitucional del ejercicio de la libertad de expresión en redes sociales. Las redes sociales son un gran instrumento de posicionamiento de las ofertas políticas y, los influencers cada vez tendrán mayor participación en procesos electorales, tanto para el posicionamiento político como para la invitación al voto, se está viviendo el inicio de una política basada en interacciones digitales o de redes sociales como Twitter, Facebook o Instagram.

El 2021 sirvió de lección a los partidos políticos sobre qué hacer y qué no hacer en el uso de los influencers para sus propósitos electorales, los criterios jurisdiccionales dictan lo que no deben hacer, como por ejemplo, no usar un guion, no usar las mismas frases, no hacerlo de manera sistemática, una contratación más informal y en efectivo para acreditar una espontaneidad; o también no se puede asegurar que en el futuro no se vaya a argumentar el vínculo de amistad o parentesco, como parte de un apoyo en redes sociales, por parte de un influencer a determinado candidato o candidata, y así ser absuelto de una sanción como se alegó en el caso de Mariana Rodríguez, porque existía un vínculo matrimonial y por lo tanto afectivo y, así no existía una obligación en materia de fiscalización.

También abre la puerta a que el esposo o esposa de un candidato pueda realizar publicaciones y armar estrategias digitales electorales, sin responsabilidad u obligación de fiscalización, y esto puede incentivar la idea de contraer matrimonio temporalmente con un o una influencer para llegar a un triunfo electoral; los partidos políticos cambian en sus quehaceres electorales y, éstas son ideas que ya pueden estar en la mesa de aspirantes para el año 2024.

Asimismo, se reflexiona qué pasará si un influencer decide ser candidato, ¿se podrá sancionar por apoyarse a sí mismo en las redes sociales?, ¿se va a cuantificar sus menciones o su publicidad desde su perfil de Instagram o Facebook?, el vínculo es hacia él mismo, ¿Sería

absuelto como en el caso de Samuel García en el que su esposa diariamente lo apoyaba en redes sociales?

Existe un gran reto legal del que todos los poderes son parte, en el que se requiere de lo siguiente:

1. Definir jurídicamente lo que es un influencer.
2. Establecer reglas básicas para la medición de impacto, no todos los seguidores de los influencers son de un determinado distrito electoral, municipio, entidad federativa o del país.
3. Definir jurídicamente la espontaneidad de las expresiones digitales.
4. Responder a la pregunta: ¿Se le va restringir el derecho de manifestar sus ideas políticas a un influencer? ¿No sería discriminatorio restringir a un influencer y no a un militante o simpatizante de un partido político?
5. Las sanciones económicas deben estar fundadas en algún tipo de tabulador establecido por la ley, y no en meras opiniones de profesionales, porque cada influencer tiene su temática y seguidores en determinados lugares. Los procedimientos sancionadores no pueden motivarse en presunciones e inferencias de determinadas pruebas, sino en un marco normativo preciso para estar en condiciones de imponer debidas sanciones.

Referencias

Animal Político. (6 de junio de 2015). Famosos hacen propaganda a favor del Partido Verde, a un día de la elección. *Animal Político*. Obtenido de <https://www.animalpolitico.com/2015/06/famosos-hacen-propaganda-a-favor-del-partido-verde-a-un-dia-de-la-eleccion/>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. (1917). México: H. Congreso de la Unión. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf

Diario Oficial de la Federación [DOF]. (13 de noviembre de 2007). DECRETO que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Obte-

nido de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5005999&fecha=13/11/2007

García Ramírez, S., & Gonza, A. (2007). *La libertad de expresión en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. México. Obtenido de <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/libertad-expresion.pdf>

Gómez Nieto, B. (2018). El influencer: herramienta clave en el contexto digital de la publicidad engañosa. *Methaodos Revista de Ciencias Sociales*, 149-156.

Jurisprudencia 19/2016. (s.f.). *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*. México. Obtenido de <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=19/2016&tpoBusqueda=S&sWord=libertad,-de,expresion>

Orozco Henríquez, J. (2016). *Tratado Constitucional*. México: Porrúa.

Proceso. (6 de junio de 2021). Con ayuda de influencers, el Partido Verde viola la veda electoral... otra vez. *Proceso*. Obtenido de <https://www.proceso.com.mx/nacional/politica/2021/6/6/con-ayuda-de-influencers-el-partido-verde-viola-la-veda-electoral-otra-vez-265367.html>

Salgado, A. (2007). Investigación Cualitativa: Diseños, evaluación del rigor metodológico y retos. *LIBERABIT*, Pp. 71-78.

Sampieri, R., Collado, C., & Lucio, M. (2014). *Metodología de la Investigación* (6ta edición). México: McGrawHill.

SRE-PSC-0251-2015. (2015). *Sala Regional Especializada del Poder Judicial de la Federación*. México. Obtenido de <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0251-2015.pdf>

SUP-JRC-0071-2014. (2014). *Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. México. Obtenido de https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JRC-0071-2014.pdf

SUP-RAP-172/2021. (2021). *Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. México. Obtenido de https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2021/RAP/172/SUP_2021_RAP_172-1067502.pdf

SUP-RAP-180/2021 Y ACUMULADOS. (2021). *Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. México. Obtenido de https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0180-2021.pdf

Tesis 2a. CV/2017. (s.f.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima época*. México: Libro 43, Tomo II, Junio de 2017. Obtenido de <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2014519>