



El Colegio
de Tlaxcala A.C.
investigación · docencia · vinculación



LA GOBERNANZA EN EL SIGLO XXI Y SUS DISTINTOS ABORDAJES

COORDINADORES:

Angélica Cazarín Martínez

Jorge Alberto Pascacio Bringas

LA GOBERNANZA EN EL SIGLO XXI Y SUS DISTINTOS ABORDAJES

DIRECTORIO

EL COLEGIO DE TLAXCALA, A. C.

Mtro. Germán Mendoza Papalotzi
Presidente

Mtro. José Luis González Cuéllar
Secretario Técnico

Lic. Ruperto González Linares
Director Académico

Dr. Ángel David Flores Domínguez
Secretario de Investigación

Lic. Silvestre Hernández López
Director Administrativo

Lic. Karen Janeth Tirado Portillo
Coordinadora de Comunicación Social

Mtro. Arturo Juárez Martínez
Coordinador Editorial

LA GOBERNANZA EN EL SIGLO XXI Y SUS DISTINTOS ABORDAJES

Angélica Cazarín Martínez
Jorge Alberto Pascacio Bringas

Coordinadores



Primera edición: 2026

®El Colegio de Tlaxcala, A. C.

El Colegio de Tlaxcala, A. C.

Melchor Ocampo No. 28

C.P. 90600, San Pablo Apetatlán, Tlaxcala

Tel.: (01 246) 46 4 58 74, 46 4 77 25, 46 4 77 26 Ext. 202

Correo electrónico: elcolegiodetlaxcala@coltlax.edu.mx

Diseño de interiores: Rafael Cruz Sánchez

Diseño de forros: Alejandro Ángel López Abriz

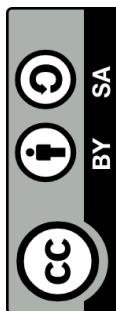
Este libro fue sometido a un proceso a doble ciego por pares académicos externos a esta institución, de acuerdo con las normas establecidas en la Política Editorial de El Colegio de Tlaxcala, A.C.

Todas las personas que participaron en este libro revisaron y aprobaron la versión final de su contribución para su publicación y difusión.

Las opiniones expresadas en las contribuciones de este texto corresponden exclusivamente a sus autores y no reflejan necesariamente las de El Colegio de Tlaxcala, A. C.

DOI de esta versión: <https://doi.org/10.63042/Coltlax.137>

ISBN de esta edición: 978-607-5926-23-0



¡Copia este libro!

Este libro se publica bajo una licencia CC BY-SA, lo cual significa que usted puede copiarlo, redistribuirlo, remezclarlo, transformarlo y construir sobre su contenido para cualquier propósito, incluso comercial, mientras dé el crédito apropiado, provea un enlace a la licencia, e indique si se realizaron cambios.

Si remezcla, transforma, o construye sobre el material, debe distribuir sus contribuciones bajo el mismo licenciamiento que el material original.

Detalles de licenciamiento:

<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Compartir no es delito.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	8
La gobernanza pública en el siglo XXI. Propuesta para su abordaje teórico.....	12
José Juan Sánchez González	
Gobernanza y participación ciudadana: retos y perspectivas en el siglo XXI.....	35
Angélica Cazarín Martínez	
Gobernanza corporativa y gobernanza pública: apuntes para entender la regulación de la actividad extractivista en América Latina.....	55
Wilfrido Gutiérrez Ortiz	
Política en seguridad ante violencia e inseguridad. Revisión desde la gobernanza.....	70
Patricia Meneses Ortiz	
La gobernanza electoral en Tlaxcala 2024: las acciones afirmativas.....	86
Pablo Ranchero Ventura	

Mecanismos de participación ciudadana en la gestión del agua. El caso de la consulta popular en Quintana Roo.....	113
María Carolina Restrepo Gómez	
La gobernanza étnica en la República Popular China.....	126
Ivonne Virginia Campos Rico	
La gobernanza en la contra-reforma educativa del 2019.....	142
Alan Eliseo Salmerón Nieves	
Carolina Sthephania Muñoz Canto	
Acercamiento a la gobernanza desde el pluralismo jurídico mexicano en Chiapas.....	159
Adriana Sarahí Jiménez López	
Manuel Gustavo Ocampo Muñoa	
Gobernanza y sociedad civil: el cogobierno con los empresarios.....	178
Laura Collin Harguindeguy	
La mediación y el acceso a la justicia: su relación con la gobernanza.....	200
Javier Palacios Xochipa	
Las tecnologías de la comunicación e información como elemento de la gobernanza en Chiapas.....	219
Jorge Alberto Pascacio Bringas	
La gobernanza global y la transparencia: un enfoque desde el estado de Chiapas para enfrentar amenazas globales.....	239
Jimena Alcántara Navarrete	
Marlene Marisol Gordillo	

Los conflictos intracomunitarios en pueblos originarios de la Ciudad de México desde la gobernanza e interlegalidad.....	261
Manuel Gustavo Ocampo Muñoa	
Democracia al límite: gobernanza y comunicación responsable para reconstruir la confianza en América Latina.....	279
Alberto Zuart Garduño	
CONCLUSIONES.....	298

INTRODUCCIÓN

El libro *La Gobernanza en el siglo XXI y sus distintos abordajes*, ofrece un análisis profundo sobre la evolución y aplicación del concepto de gobernanza en diversos contextos políticos, sociales y económicos. La obra se estructura en siete bloques temáticos que abordan desde los fundamentos teóricos hasta la relación entre gobernanza y tecnología, pasando por aspectos como la gestión pública, la participación ciudadana y la resolución de conflictos.

El primer bloque, *Gobernanza y sus Fundamentos Teóricos*, establece el marco conceptual de la obra con los trabajos de José Juan Sánchez González y Angélica Cazarín Martínez. Se exploran las distintas interpretaciones del término gobernanza y su relación con la participación ciudadana, destacando su importancia en la administración pública contemporánea. Los autores concluyen que la gobernanza es un concepto en constante evolución, que requiere un enfoque interdisciplinario para su adecuada comprensión y aplicación en la toma de decisiones públicas.

En el segundo bloque, *Gobernanza y Modelos de Gestión*, Wilfrido Gutiérrez Ortiz y Patricia Meneses Ortiz analizan la interacción entre la gobernanza corporativa y la gobernanza pública, así como el papel de la política de seguridad en la gestión de la violencia e inseguridad desde una perspectiva de gobernanza. Los autores resaltan que la eficacia de estos modelos depende de la implementación de mecanismos de transparencia y de la colaboración entre sectores públicos y privados, subrayando la necesidad de un enfoque integral en la formulación de políticas de seguridad.

El tercer bloque, *Gobernanza Electoral y Participación Ciudadana*, examina el impacto de la gobernanza en los procesos electorales y en la inclusión política. Pablo Ranchero Ventura analiza las acciones afirmativas en el proceso electoral de Tlaxcala 2023-2024, concluyendo que estas medidas han sido esenciales para garantizar una representación equitativa de grupos históricamente marginados. Por su parte, María Carolina Restrepo Gómez estudia la gobernanza digital en materia ambiental a través de la plataforma *Change.org*, destacando el potencial de las herramientas digitales para ampliar la participación ciudadana, aunque advirtiendo sobre los desafíos de desinformación y manipulación de la opinión pública.

En el cuarto bloque, *Gobernanza y Diversidad Sociopolítica*, Ivonne Virginia Campos Rico aborda la gobernanza étnica en la República Popular China, concluyendo que las estrategias de inclusión política en este contexto han sido limitadas por la centralización del poder estatal. Carolina Stephania Muñoz Canto y Alan Salmerón Eliseo Salmerón Nieves exploran la gobernanza en la contra-reforma educativa de 2019, argumentando que el rediseño de políticas públicas debe considerar una mayor participación de los actores involucrados. Adriana Sarahí Jiménez López y Manuel Gustavo Ocampo Muñoa ofrecen un acercamiento a la gobernanza desde el pluralismo jurídico en Chiapas, resaltando la importancia de los marcos normativos locales en la implementación de estrategias de gobernanza.

El quinto bloque, *Gobernanza y Actores Estratégicos*, analiza la relación entre el Estado y otros actores relevantes en la toma de decisiones. Laura Collin H. estudia la relación entre la gobernanza y el cogobierno con los empresarios, señalando que la colaboración público-privada puede generar beneficios si se establecen reglas claras para la rendición de cuentas. Javier Palacios Xochipa examina el papel de la mediación y el acceso a la justicia en la gobernanza, concluyendo que el fortalecimiento de estos mecanismos es clave para mejorar la legitimidad de las instituciones públicas.

El sexto bloque, *Gobernanza y Tecnologías para la Gestión Pública*, presenta estudios sobre el uso de las tecnologías de la información y comunicación en la gobernanza. Jorge Alberto Pascacio Bringas analiza su aplicación en el estado de Chiapas, destacando el potencial de la digitalización para mejorar la eficiencia gubernamental. Jimena Alcántara Navarrete y Marlene Marisol Gordillo examinan la transparencia y la gobernanza global también desde el contexto chiapaneco, concluyendo que la adopción

de tecnologías de información es crucial para fortalecer la rendición de cuentas en la administración pública.

Finalmente, el séptimo bloque, *Gobernanza, Comunicación y Resolución de Conflictos*, aborda el papel de la comunicación en la gestión de conflictos y la reconstrucción de la confianza ciudadana. En este bloque, Manuel Gustavo Ocampo Muñoa, estudia los conflictos intracomunitarios en pueblos originarios de la Ciudad de México, concluyendo que la gobernanza participativa es una herramienta clave para la resolución pacífica de disputas. Por su parte, Alberto Zuart Garduño, analiza la relación entre gobernanza y comunicación responsable en América Latina, destacando que la transparencia y el acceso a información confiable para restaurar la confianza en las instituciones democráticas.

El libro concluye con una reflexión de Emelia Higuera Zamora sobre los desafíos y oportunidades de la gobernanza en el siglo XXI. Con un enfoque interdisciplinario y una amplia variedad de estudios de caso, esta obra ofrece una visión integral sobre la evolución y aplicación de la gobernanza, consolidándose como una referencia fundamental para académicos, tomadores de decisiones y ciudadanos interesados en la gestión pública y la participación ciudadana en las democracias contemporáneas.

Esta obra colectiva busca contribuir al estudio de la gobernanza desde conceptualmente hasta con estudios de casos para comprender y mejorar la forma en que se toman las decisiones y se implementan las políticas en sociedades cada vez más interconectadas. Este libro aporta una visión integral que permite analizar la gobernanza desde diversas perspectivas, integrando análisis que muestran su aplicación en distintos ámbitos. La obra contribuye al mismo tiempo, en la consolidación de un enfoque multidimensional, fomentando la cooperación entre distintos actores y promoviendo una gestión pública más eficiente y democrática. A través de sus múltiples capítulos, el libro destaca la importancia de la gobernanza como un modelo que permite abordar los desafíos contemporáneos con un enfoque participativo e inclusivo.

Asimismo, se enfatiza el papel de la tecnología y la innovación en la mejora de los procesos de gobernanza, así como la necesidad de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública. En un mundo donde los problemas sociales, políticos, económicos y ambientales requieren respuestas coordinadas.

Finalmente, este libro no solo proporciona herramientas teóricas para el análisis de la gobernanza, sino que también ofrece propuestas concretas para su implementación efectiva en distintos niveles de gobierno y sectores de la sociedad, haciendo de esta obra una referencia valiosa para investigadores, profesionales y formuladores de políticas públicas.

Angélica Cazarín Martínez

Referencias

- Bevir, M. (2011). *The SAGE handbook of governance*. SAGE Publications.
- Fukuyama, F. (2013). *What is governance?*. Governance, 26(3), 347-368. <https://doi.org/10.1111/gove.12035>
- Jessop, B. (1998). *The rise of governance and the risks of failure: The case of economic development*. International Social Science Journal, 50(155), 29-45. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00129>
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. SAGE Publications.
- Meuleman, L. (2008). *Public management and the metagovernance of hierarchies, networks and markets*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-540-77745-5>
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2000). *Governance, politics and the state*. Macmillan.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2005). *Governing complex societies: Trajectories and scenarios*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230512645>
- Rhodes, R. A. W. (1996). *The new governance: Governing without government*. Political Studies, 44(4), 652-667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Rhodes, R. A. W. (2007). *Understanding governance: Ten years on*. Organization Studies, 28(8), 1243-1264. <https://doi.org/10.1177/0170840607076586>
- Sorensen, E., & Torfing, J. (2007). *Theories of democratic network governance*. Palgrave Macmillan.
- Stoker, G. (1998). *Governance as theory: Five propositions*. International Social Science Journal, 50(155), 17-28. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00106>

LA GOBERNANZA PÚBLICA EN EL SIGLO XXI. PROPUESTA PARA SU ABORDAJE TEÓRICO

José Juan Sánchez González¹

Resumen

El propósito del capítulo es elaborar una propuesta que permita comprender a la gobernanza como teoría en el siglo XXI. Mediante la utilización de una investigación documental basada en autores de primera y segunda de olas de la gobernanza y en particular con la obra de Levi-Faur (2012), se puede elaborar un estado del arte de la gobernanza y la nueva gobernanza pública. El abordaje teórico se desarrolla en dos apartados. En un primer apartado, se hace una caracterización de la ontología en tres momentos de la gobernanza: 1) como un *concepto de “multiplicidad babilónica”* (Börzel, 1998; Porras, 2016) debido a las diferentes definiciones, interpretaciones, enfoques y teorías de la gobernanza; 2) un *concepto polisémico* (Sánchez, 2023); una “jungla terminológica” Peterson (2004); “la gobernanza es multifacética y plural”, (Prats, 2005); marco analítico para conocer los cambios del Estado, el mercado y las redes (Lynn, 2012); como categoría teórica en tres etapas: 1) etapa descriptiva; 2) etapa normativa; y 3) etapa teórica (Aguilar, 2010); y que puede ser estudiada como teoría, práctica y dilema (Bevir, 2011); y 3) un *concepto interdisciplinario*, debido a

¹ Doctor en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Correo: cameralista@hotmail.com

las diferentes ciencias sociales que han contribuido en tres oleadas a su conformación teórica. En un segundo apartado, por la vía de la gobernanza “con apellidos” (Porras, 2016) o “adjetivos” (Sánchez, 2023), se elabora una taxonomía de veinte usos comunes y novedosos de la gobernanza para mostrar su riqueza conceptual y los diversos campos donde ha incidido, desde su aparición hasta la actualidad. Por último, se describen tres dilemas no resueltos en torno a la gobernanza y nuestra recomendación es que los estudios de gobernanza deben considerar el contexto para producir estudios de gobernanza comparada. Al final se incluye las referencias empleadas en este documento.

Palabras clave: gobernanza, administración pública, política pública, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Abstract

The purpose of this chapter is to develop a proposal that allows us to understand governance as a theory in the 21st century. Through documentary research, a state-of-the-art overview of governance and new public governance can be developed. The theoretical approach is presented in two sections. The first section characterizes the ontology of governance in three stages: 1) as a concept of “Babylonian multiplicity” (Börzel, 1998; Porras, 2016) due to the different definitions, interpretations, approaches, and theories of governance; 2) a polysemous concept (Sánchez, 2023); a “terminological jungle” (Peterson, 2004); “governance is multifaceted and plural” (Prats, 2005); an analytical framework for understanding the changes in the State, the market, and networks (Lynn, 2012); and as a theoretical category in three stages: 1) a descriptive stage; 2) a normative stage; and 3) a theoretical stage (Aguilar, 2010); and that it can be studied as theory, practice, and dilemma (Bevir, 2011); and 3) an interdisciplinary concept, due to the different social sciences that have contributed in three waves to its theoretical development. In a second section, through the lens of governance “with surnames” (Porras, 2016) or “adjectives” (Sánchez, 2023), a taxonomy of twenty common and novel uses of governance is developed to demonstrate its conceptual richness and the diverse fields it has impacted, from its inception to the present. Finally, three unresolved dilemmas surrounding governance are described, and our recommendation is that governance studies should

consider the context to produce comparative governance studies. The references used in this document are included at the end.

Keywords: governance, public administration, public policy, accountability, and citizen participation.

Introducción

La voz *governance* evolucionó al pasar por un largo período de cambios y adaptación pública. Entre países de habla hispana, la *governance* tuvo dos grandes problemas semánticos y conceptuales que debía superar para ocupar su lugar dentro de los estudios políticos del gobierno y de los asuntos públicos en materia administrativa. Primero, la *governance* tuvo que establecer el sentido semántico al español. Para unos la mejor traducción era la voz gobernanza y para otros era más conveniente la gobernanza. La *governance* fue traducida al español como gobernanza, aceptada por la comunidad del campo disciplinario, así como por la mayoría de los organismos multilaterales.

Segundo, la gobernanza estaba confundida con otros conceptos que le eran familiares. El gobierno (*government*) tiene un origen con la gobernanza, pero le es diferente, porque es una nueva forma de gobernación (*governing*) colaborativa con actores gubernamentales y organismos no gubernamentales (ONG en redes). La gobernanza requiere de la gobernabilidad para alcanzar sus propósitos, es un elemento relevante para que la gobernanza pueda llevarse a cabo. La gobernanza es una “buena gobernanza” cuando introduce aspectos éticos, ética pública, combate a la corrupción, transparencia, rendición de cuentas, así como “mejores prácticas” en la administración pública. La gobernanza tiene un enfoque de rendición de cuentas más participativo y colaborativo con los sujetos gubernamentales y no gubernamentales.

El uso masivo del concepto a nivel académico, se debe a que tiene suficiente flexibilidad y plasticidad “para abarcar un vasto universo de formas de dirección o “timoneo” de comunidades, grupos, localidades, asuntos públicos u otra multiplicidad diversa de acciones y situaciones colectivas”. (Chávez, 2023, p. 35). Se le atribuye un poder heurístico enorme como categoría teórica. La gobernanza es un concepto polisémico porque tiene un conjunto de significados.

En las últimas décadas, el uso del término “gobernanza” (traducción española más aceptada del término inglés *governance*) se ha extendido de una manera relevante en las ciencias sociales, la administración pública, la economía, los estudios de desarrollo, los *think tanks*, los organismos internacionales y quienes toman decisiones, tanto en las instituciones de la Unión Europea como en los gobiernos de Europa y Norteamérica (Porras, 2016, p. 11).

Mucho se ha discutido alrededor del concepto de gobernanza en las últimas décadas. Lo sorprendente es que en el ámbito académico se vive en un escenario de “multiplicidad babélica” (Porras, 2016, p. 5), lo que no provoca un desincentivo para su precisión temática. Por el contrario, la gobernanza es un término ampliamente utilizado, aceptado por diferentes disciplinas sociales y continua en expansión (Chávez, 2023, p. 35). Por ello, más adelante también definiremos que la gobernanza como un concepto interdisciplinario.

La gobernanza superó estos obstáculos semánticos y conceptuales para colocarse como una categoría con alcances de paradigma teórico en la administración pública (Sánchez, 2023). La gobernanza puede estudiarse como lo señala Bevir (2011) como teoría, práctica o por sus dilemas. En este contexto, la gobernanza es en el momento actual una respuesta válida y efectiva para resolver problemas públicos con métodos de coproducción, cogestión y coparticipación, tanto de sujetos gubernamentales como de organismos no gubernamentales. Ante factores como la diversidad social, la complejidad de las organizaciones y el dinamismo tecnológico, las interacciones entre el Estado, el mercado y las redes, la gobernanza es una de las mejores maneras de resolver los problemas públicos (Kooiman, 2010).

Desarrollo

Un abordaje teórico para comprender la gobernanza en el siglo XXI puede realizarse en dos niveles conceptuales. En este capítulo, en un primer momento, abordamos a la gobernanza en su compleja naturaleza teórica en tres aspectos: 1) desde la perspectiva de una “multiplicidad babilónica” (Börzel, 1998, p. 253), “(*babylonian mutliplicity*)” se ha usado con cierta frecuencia para indicar la ininteligibilidad que generan las múltiples definiciones de gobernanza y su uso desordenado” (Porras, 2016, p. 23); 2)

como un *concepto polisémico* debido a que diversos autores establecen una variedad de significados, conceptos, interpretaciones narrativas en torno a la gobernanza: “La polisemia es la manifestación de la diversidad de perspectivas, teorías, contextos empíricos y niveles de análisis con los que se construyen nociones de gobernanza” (Porrás, 2016, p. 21), por lo que no puede afirmarse que exista un consenso único sobre su significado y usos; y 3) los estudios de la gobernanza suponen que se trata de un *concepto interdisciplinario* que cuenta con las aportaciones de diversas teorías de las ciencias sociales que le aportan y le enriquecen su caudal explicativo para comprender la diversidad, complejidad y dinamismo de los asuntos públicos.

En un segundo momento, de manera general, puede realizarse dos formas de comprensión de la naturaleza multifuncional de la gobernanza: la primera, una gobernanza “sin apellidos” (Porrás, 2016), la cual permite determinar ciertos rasgos y características que le son propios y únicos; la segunda, una gobernanza “con apellidos” (Chávez, 2023) o “adjetivos” (Sánchez, 2023) lo que permite diferenciar, delimitar y conceptualizar los diferentes tipos de gobernanza con sus rasgos más comunes de las tres oleadas de la gobernanza, el cual ha permitido ampliar y expandir sus campos de estudio. Por lo que se elabora una taxonomía de gobernanza que establece veinte “apellidos”, los cuales permiten un acercamiento a la categoría gobernanza. Nuestra propuesta se enmarca en la segunda perspectiva teórica, como una vía para la comprensión de los alcances de la voz gobernanza.

Gobernanza como “multiplicidad babilónica”

La gobernanza es una “multiplicidad babilónica” según la expresión de Börzel (1998). El concepto de gobernanza en una búsqueda en internet también deja claro que el término no sólo es unívoco, sino que despliega una polisemia rampante que Börzel (1998, p. 253) califica como una “multiplicidad babilónica” (Porrás, 2016, p. 11). La expresión “multiplicidad babilónica”, puede servir de marco para describir a la gobernanza. La estrategia habitual ha sido la de argumentar que estos términos no son, ni han aspirado a ser, términos unívocos, sino que siempre se han comportado como “términos paraguas” (Porrás, 2016, p. 25), donde todos los significados caben, no importa si son compatibles y congruentes entre sí.

La gobernanza y los términos mencionados podrían considerarse como compuestos de varios grupos o cuerpos de literatura, cuya clasificación metódica reduciría la inconsistencia y contradicción en su uso. La multiplicidad babilónica se reduciría a golpe de tipologías y su aplicación sistemática, colocando las publicaciones en casilleros analíticos y explicitando cuándo sus propuestas se interpretan sin respetar los límites de tal tipología. (Porrás, 2016, p. 25).

No obstante, existen varias razones para la crítica de la “multiplicidad babilónica” de la gobernanza. La primera razón es su popularidad. Mientras que en México, el término es usado “solamente por la élite intelectual tanto en los centros de investigación como de organismos internacionales” (Caldera, 2008, p. 21), la gobernanza ya es una referencia obligada en reportes oficiales de muchos gobiernos, organismos internacionales, ONG y empresas trasnacionales (Bevir, 2009), siendo prominente en los países anglosajones o en los organismos internacionales que usan el inglés como idioma oficial (Porrás, 2016, p. 26).

Una segunda razón es el número y variedad de sus grupos o cuerpos de literatura de la gobernanza. Su diversidad es desconcertante, dado que pareciera que la administración pública, las ciencias políticas, las relaciones internacionales, la economía, la sociología y los negocios han adoptado el término produciendo sus propias versiones de la gobernanza (Bevir, 2009, p. VII). Porrás (2016, p. 26) refiere que para (Kettl, 2015, p. 116) es un concepto “de verdad resbaloso”; mientras que para (Bovaird & Löffler, 2009, p. 8) tratar de ordenar sus definiciones es como “tratar de abrir la caja de Pandora”. La gobernanza pareciera ser casi cualquier cosa, dependiendo de quien la use (Porrás, 2016, pp. 26-27) y la forma de cómo se use. La tarea de listar las nociones y definiciones requiere reconocer que éstas no siempre tienen niveles equivalentes, pues algunas son solamente definiciones estipulativas que plantean nuevos problemas de investigación. También suponen nuevas aproximaciones ante la multiplicidad babilónica. Otras “definiciones tienen aspiraciones de síntesis, proponiendo una nueva conceptualización más reflexiva de segundo nivel que trata de encontrar elementos comunes entre diversos cuerpos de literatura” (Porrás, 2016, p. 27).

Una tercera razón, es el problema de la “consolidación de las literaturas”, ya que algunas nociones o definiciones han generado un número muy sustancial de publicaciones,

mientras que otras apenas tienen algunas o incluso sólo una. Un listado en sí mismo no aporta una ponderación del impacto de las literaturas. Respecto al listado de nociones y definiciones de gobernanza es si debiera privilegiar un enfoque general, que tratara de ofrecer un entendimiento amplio de corte teórico que abarque la mayoría de definiciones de gobernanza. Otra vía, sería considerar las comprensiones de la gobernanza vinculadas a sectores de políticas pública específicos, “las cuales tienden a entenderse en relación con problemáticas y categorías que a veces son demasiado particulares como para poder establecer un diálogo interdisciplinario” (Porras, 2016, pp. 27-28).

Todo ello, nos permite afirmar que la gobernanza es una categoría con una “multiplicidad babilónica” en los términos usados por (Börzel, 1998, p. 253), y destacado por Porras (2016), en el sentido que el primer problema para comprender a la gobernanza es su diversidad de significados, usos e interpretaciones teóricas. De esta forma, pasamos al segundo problema que es la gobernanza como un concepto polisémico.

La gobernanza un concepto polisémico

La gobernanza es un concepto polisémico ya que tiene una variedad de significados. De acuerdo con la Real Academia Española, la polisemia es la “pluralidad de significados de una expresión lingüística (RAE, 2016).”, y el hecho de que bajo la categoría de gobernanza se incluyan definiciones que no solamente tienen diferencias de matriz o enfoque, sino que incluso son contradictorias entre sí, parecen ajustarse a esta noción. (Citado por Porras, 2016, p. 21).

La gobernanza es un concepto polisémico debido a que tiene diversas interpretaciones y significados en su utilización cuando se emplea en la administración pública. Una de las vías para su comprensión como gobernanza, puede ser diferenciada de otros conceptos similares o complementarios, para tratar en lo posible de establecer las fronteras conceptuales de su significado. Para Bannister y Connolly (2012, p. 3), resulta claro que: “Gobernanza” es un término problemático; no es una exageración describir el uso de la palabra como cercano a anárquico, la literatura sugiere que las definiciones de gobierno, si no son realmente incompatibles, a menudo están muy separadas. “[La gobernanza] tiene demasiados significados para ser útil”. (Rhodes, 2005, p. 15).

La gobernanza tiene diversas interpretaciones de sus usos y significados, lo que la hace un concepto polisémico (Sánchez, 2023); una “jungla terminológica” Peterson (2004, p. 8); “la gobernanza es multifacética y plural”, (Prats, 2005); es un marco analítico para comprender los cambios del Estado, el mercado y las redes (Lynn, 2012); la gobernanza como categoría teórica ha transitado por tres etapas: 1) etapa descriptiva; 2) etapa normativa; y 3) etapa teórica (Aguilar, 2010); mientras que para Bevir (2011) la gobernanza puede ser considerada como teoría, práctica y dilema. Afirmar Porras (2016), que la gobernanza es polisémica porque tiene muchos significados e interpretaciones que varían de acuerdo con las posturas teóricas, el nivel de análisis, el problema de política pública, el contexto concreto que se analiza y la disciplina desde que se mira (p. 12). Se le atribuye un poder heurístico enorme, pero justamente de esta cualidad surge su mayor problema, que es la polisemia o su “pérdida de “especificidad” (Montes de Oca, 2021).

El hecho de que la gobernanza incluya tanto ideas vagas, comunicadas y entendidas casi de manera intuitiva, como definiciones consolidadas listas para ser operacionalizadas y probadas con indicadores, es muestra de que quizá haya que tratarla como un término paraguas (*umbrella term*) que cobija un gran número de significados y narrativas, algunas de ellas contradictorias entre sí. La gobernanza no sólo es polisémica; también se emplea en demasía y desordenadamente (Porras, 2016, p. 12).

La polisemia de la gobernanza tiene varias consideraciones al respecto. Una primera consideración, es que la gobernanza es una “jungla terminológica” por sus diferentes acepciones, usos y significados. Para Peterson (2004, p. 8) el rico vocabulario que emerge de la literatura sobre la gobernanza “(...) es como una jungla terminológica en la que cualquier recién llegada planta una semilla”. Jordan et al (2005) comentan que “(...) no existe una definición universalmente aceptada de gobernanza” (p. 1). Los adjetivos de la gobernanza son un ejemplo de una variedad de “términos” que la riqueza conceptual permite a la gobernanza abarca una amplitud de campos de conocimientos.

Una segunda consideración, es “la pluralidad de conceptos y aproximaciones que se han ido formulando alrededor de la gobernanza nos permite inferir que: la gobernanza es multifacética y plural, busca la eficiencia adaptativa y exige flexibilidad, experimentación y aprendizaje por prueba y error” (Prats, 2005, p. 170). La gobernanza es un concepto

polisémico por su naturaleza multifacética y plural en las ciencias sociales. El interés por usar el concepto de gobernanza radica en su capacidad de englobar todas las instituciones y relaciones implicadas en los procesos de gobierno. El estudio de la gobernanza puede abordarse en dos aproximaciones. Primero su carácter interdisciplinario:

Las aproximaciones disciplinarias y las raíces teóricas de la gobernanza son muy variadas: las relaciones internacionales, la economía institucional, los estudios sobre organizaciones, los estudios del desarrollo, así como la ciencia política y la administración pública. Y, segundo, (...) es multidireccional y multifacética, debido a que se ha vinculado a diferentes ámbitos, modalidades de actores y niveles de gobierno (local, subnacional, nacional, supranacional) con el fin de estudiar patrones, estructuras, y reglas del juego que favorecen o limitan la articulación e interacción sociopolítica. (Natera, 2005, p. 58).

Una tercera consideración, es que la gobernanza es un marco analítico para comprender los cambios entre las interrelaciones entre los sujetos como el Estado, el mercado y la sociedad civil que se organiza mediante redes autorreguladas. Lynn (2012, p. 71) intenta aclarar el embrollo conceptual que es la “nueva gobernanza” y considerar las afirmaciones empíricas de que una “nueva gobernanza” está desplazando el papel del Estado en una amplia gama de políticas y sociedades. El concepto de “gobernanza” se considera como un marco analítico que nos permite comparar las redefiniciones del término de manera amplia.

Una cuarta consideración, es la que sugiere Aguilar (2010) en la que afirma que la gobernanza como una categoría teórica ha transitado por tres etapas: 1) etapa descriptiva; 2) etapa normativa; y 3) etapa teórica. En su etapa inicial, la gobernanza fue preferentemente un concepto descriptivo. El concepto describía que, en numerosos países, en las décadas de 1980 y 1990:

A raíz de las reformas financieras y administrativas emprendidas por los gobiernos para prevenir o superar la crisis fiscal y debido a la mayor independencia y capacidad de las organizaciones sociales, comunitarias y cívicas, el gobierno define sus objetivos y realiza sus políticas mediante formas de consulta, acuerdo y colaboración con actores privados y sociales (Aguilar, 2010, p. 34).

En la segunda etapa la gobernanza tuvo un concepto normativo. Este se caracterizaba por estar cargado de “juicios de valor, que declaraba que el modo de gobernar “compartido, participativo, interdependiente, relacional, horizontal, por redes, en asociación público-privado, era la opción de gobierno apropiada, eficaz, responsable, que debía seguirse sin más en las condiciones de las sociedades contemporáneas”. (Aguilar, 2010, p. 36). Este fue el enfoque de “buen gobierno” o “las mejores prácticas de gobierno”, las cuales debían ser emuladas por los gobiernos de mercados emergentes y democracias recientes.

La gobernanza entonces era:

El eje central del concepto teórico de la gobernanza es la pérdida relativa de autonomía, soberanía, centralidad, control del gobierno (términos usados en la literatura) sobre la dinámica económica y social contemporánea, de la cual deriva su insuficiencia directiva y, (...) afirma o conjetura que la dirección social eficaz y valiosa implica un pluricentrismo directivo, una dirigencia colectiva interdependiente y asociada. (Aguilar, 2010, pp. 36-37).

Una quinta consideración, de acuerdo con Bevir (2011) fue la amplitud de un concepto como la gobernanza que puede ser considerado como: teoría, práctica o dilemas. La gobernanza en todas estas diferentes formas contrasta con conceptos más antiguos del Estado como monolítico y formal. Hay contrastes marcados en la noción de teoría de la gobernanza como en la práctica y en su versión empírica de la gobernanza.

La teoría de redes de políticas, la teoría de la elección racional y la teoría interpretativa declinan el papel del estado como una entidad, interés o actor monolítico. Estas teorías llaman la atención a los procesos e interacciones a través de los cuales todo tipo de intereses y actores sociales se combinan para producir las políticas, prácticas y efectos que definen los patrones actuales de gobierno. (Bever, 2011, pp. 1-2).

En suma, la “gobernanza” es una buena palabra, con muchos usos, pero es una palabra que necesita de un rescate. Para Hughes (2010) se corre el riesgo de estar tan cargado de significado que su ordinario definición de diccionario estándar: totalmente apropiada para muchos usos actuales, se pierde. “La gobernanza se trata de dirigir organizaciones, públicas y privado; se trata de dirección; se trata de resolver problemas sociales.

Gobernanza no puede limitarse al sector público; de hecho, su mayor corriente el uso es en términos de gobierno corporativo en lugar de gobierno público” (p. 72). Algunas definiciones de gobernanza prestan atención insuficiente, a menudo ninguna, a su uso y significado en otros contextos.

La gobernanza como un concepto interdisciplinario

Una tercera interpretación, es que la gobernanza es un concepto interdisciplinario porque diversas ciencias sociales han contribuido a su desarrollo y expansión teórica, aunque dicho crecimiento haya sido diferenciado y desigual. En las últimas décadas, el estudio de la gobernanza ha crecido significativamente en muchas áreas, campos de estudio y disciplinas diferentes (Kooiman, 2003, p. 4). La gobernanza es un concepto interdisciplinario donde diversas disciplinas sociales aportan conocimiento a su enfoque teórico. Desde esta postura interdisciplinaria, el término gobernanza ilustra los motivos controvertidos para involucrarse con modelos y teorizaciones del orden que compiten entre sí.

La gobernanza apunta a la tensión entre las conceptualizaciones estatales y no estatales del orden político y social. Al priorizar la aceptación de la ambivalencia y el carácter dinámico del concepto en el contexto de los continuos intentos de definir un significado particular en el que se producen las referencias a la gobernanza. La gobernanza se convierte en un concepto altamente adaptable para el estudio complejo de las estructuras regulatorias en evolución en la actualidad (Zumbansen, 2012, p. 107).

A medida que el término gobernanza atraviesa diferentes disciplinas al ilustrar las amplias variaciones de su uso y su arraigo histórico y teórico, la cuestión del propósito de esta incursión interdisciplinaria pasa al primer plano. Se hace evidente que el concepto comparte elementos esenciales con ideas como la justicia, la soberanía o el orden. Al igual que estas, la gobernanza expresa una ambivalencia problemática, que resulta de las dos dimensiones centrales del concepto. (Zumbansen, 2012, p. 107).

Para (Zumbansen, 2012) el concepto puede funcionar simplemente para identificar, describir y capturar una forma y contenido de orden existentes. En ese sentido, se habla

del sistema de gobernanza que se encuentra en organizaciones como las corporaciones comerciales o la iglesia o de lo que marca un área particular de actividad social. Por otra parte, también “el concepto tiene una dimensión fluida, que puede ser de naturaleza programática o tener un carácter crítico e investigativo” (p. 106). Para analizar a la gobernanza es necesario los criterios interdisciplinarios para una mejor comprensión de su naturaleza teórica.

En el lenguaje de la gobernanza se ha incrementado la discusión de los cambios en la naturaleza y rol del Estado. En adición, el lenguaje de la gobernanza se incluyen nuevas formas de entender la coordinación social, los patrones y reglas de la aparición de la sociedad civil, las instituciones políticas, así como la arena internacional. Determina cincuenta y una palabras claves del concepto de gobernanza, las cuales derivan de diversas disciplinas –Administración Pública, Ciencia Política, Economía, Administración de negocios, Sociología- y en las disciplinas existentes diferentes acepciones relacionadas con la gobernanza (Bevir, 2009, p. vii).

En suma, de acuerdo con Chávez (2023) la masificación del uso del concepto a nivel académico, tiene “la suficiente flexibilidad y plasticidad para abarcar un vasto y variado universo de formas de dirección o “timoneo” de comunidades, grupos, localidades, asuntos públicos u otra multiplicidad diversa de acciones y situaciones colectivas” (p. 35). La gobernanza por tanto es un concepto de una “multiplicidad babilónica”, un término polisémico y una categoría interdisciplinaria, tal es su naturaleza ontológica.

Taxonomía de usos de la gobernanza

En las taxonomías de la gobernanza se encuentran dos posturas claramente enfrentadas: una gobernanza “sin apellidos”, y una gobernanza “con apellidos” o “adjetivos”. En la primera postura, Chávez (2023) establece una distinción en el concepto de la gobernanza sin calificativos o “sin apellidos” (Porrás, 2016). En esta postura nos parece que el autor trata de describir la forma semántica de la voz gobernanza, sin “adjetivos” que es una de las formas que la gobernanza ha sido empleada desde su surgimiento hasta la actualidad.

En esta postura, Porras (2016) utilizando un criterio teórico, en el que encuentra 61 nociones o definiciones de la gobernanza. Su taxonomía es la siguiente: A) con el mayor grado de abstracción; B) actores / instituciones / recursos sociales; C) capacidades de timoneo del Estado-gobierno; D) redefinición de lo público; E) nuevos instrumentos para el timoneo; F) énfasis en lo normativo / democracia; G) redes; H) empresas / organizaciones; I) relaciones internacionales; J) esferas territoriales; K) economía; L) interfases público-privadas; M) evolución de los cuerpos de la literatura de la gobernanza; y N) visiones críticas (pp. 30-33).² Esta vía que nos propone Porras (2016) es útil para una mayor profundidad en el abordaje del desarrollo teórico de la gobernanza. Curiosamente en esta taxonomía aparecen los “apellidos” o “adjetivos de la gobernanza, que no agradan a este autor.

Mientras que la segunda forma de interpretar a la gobernanza es con “apellidos” o “adjetivos”, lo cual contribuye a identificar el mayor uso de sus denominaciones de la gobernanza. La propuesta para un abordaje teórico de la gobernanza de manera sucinta y que permita una comprensión integral de su importancia como paradigma teórico es mediante una taxonomía que incorpore la mayoría de los usos tradicionales y novedosos de la gobernanza. En una primera oleada de estudios de gobernanza, Rhodes (2005) encuentra siete usos: 1) Estado mínimo; 2) gobernanza corporativa; 3) metagobernanza; 4) Nueva Gerencia Pública; 5) “buena gobernanza”; 6) sistema sociocibernético; y 7) redes autoorganizadas (p. 100). En una segunda oleada de estudios de la gobernanza, agregamos otros usos novedosos de la gobernanza como son: 8) interactiva; 9) multinivel; 10) global; 11) europea; 12) local; 13) descentralizada; 14) desregulada; 15) democrática; 16) económica; 17) digital; 18) cibernética; 19) colaborativa; y 20) participativa. Se trata de veinte “apellidos” de la gobernanza (Ver Tabla 1).

² Solo se enlista la clasificación de Porras, para un mayor conocimiento se recomienda revisar su obra.

Tabla 1. Diversos usos de la gobernanza

Usos de la gobernanza	Descripción
1. Gobernanza como estado mínimo	“La medida del gobierno se redujo por la privatización y los recortes en la función pública” (Cerrillo, 2005).
2. Gobernanza corporativa	“El término <i>corporate governance</i> hace referencia a la introducción en los consejos de administración, por medio de códigos éticos, de mecanismos y prácticas de transparencia y buen gobierno” (Lerner et al, 2012) .
3. Metagobernanza	La elección de la metagobernanza estrategias, es un intento de reafirmar algún equilibrio de poder dentro de la sistemas de formulación de políticas en la administración pública, y continuar involucrando sujetos no gubernamentales en el proceso de la política.
4. Como Nueva Gerencia Pública (NGP)	La NGP introduce la dirección como un elemento fundamental para el análisis de la gestión pública y es sinónimo de gobernanza. Osborne y Gaebler (1992) distinguen entre «decisiones políticas» (dirigir) y «prestación de servicios» (remar), argumentando que la burocracia es un instrumento desacreditado para remar. En su lugar proponen un gobierno empresarial” (Lerner et al, 2012) y gerencial.
5. Como “Buena Gobernanza”	El Banco Mundial fue el difusor de este uso de la gobernanza. Para conseguir la eficacia de los servicios públicos, era necesario: “fomentar la competencia y los mercados; privatizar empresas públicas; reformar la función pública, reducir el exceso de personal; fomentar la disciplina presupuestaria” (Cerillo, 2005); e impulsar el mayor uso de las organizaciones no gubernamentales.
6. Gobernanza como sistema sociocibernético	La gobernanza sociocibernética es “el patrón o estructura que emerge en un sistema sociopolítico como resultado o consecuencia “común” de los esfuerzos interactivos de intervención de todos los sujetos implicados. Este patrón no se puede reducir a un actor o grupo de actores en particular” (Kooiman, 1993, p. 258).
7. Gobernanza como redes autoorganizadas	La gobernanza es una gestión de redes. Las redes destacan como estructuras de gobierno debido a la creación de “agencias, evita el gobierno local, utiliza órganos con objetivos especiales para prestar servicios y en forma público-privado” (Cerillo, 2005).
8. Gobernanza interactiva	La gobernanza enfatiza las interacciones. El gobierno como interacción es esencial pero no debe perderse de vista a los sujetos no gubernamentales. Los sujetos y las interacciones se determinan entre ellos.
9. Gobernanza multinivel	La gobernanza multinivel significa que el gobierno ha dejado de ser parte de un Estado jerárquico y ordenador, que gobierna mediante su propia autoridad, para convertirse en parte de un Estado facilitador.

Usos de la gobernanza	Descripción
10. Gobernanza global	La gobernanza global es evidente en instituciones supranacionales como la ONU, en organizaciones gubernamentales internacionales como la OIT, el BM y la OMC, “y en sistemas internacionales que se ocupan de problemas como la ecología global y asuntos de derechos humanos. Además, las organizaciones internacionales que sirven al interés público trabajan con una gama de problemas humanitarios y ecológicos” (Lerner et al, 2012).
11. Gobernanza europea	La gobernanza europea centra su atención en la creación de la Unión Europea, que es una nueva estructura de gobernanza transnacional. Para “la gobernanza, la integración europea tiene dos consecuencias: 1) nuevos problemas de gobernanza a nivel nacional; y 2) la extensión de la gobernanza a nivel supranacional” (Mayntz, 2005, p. 90).
12. Gobernanza local	La gobernanza local se ocupa de las interacciones del nivel local con otros niveles jerárquicos. En la gobernanza local, no siempre se dispone de personal técnico o administrativo adecuado para resolver los problemas públicos.
13. Gobernanza descentralizada	La gobernanza descentralizada enfatiza que la autoridad y la toma de decisiones se distribuyen a niveles locales, en lugar de concentrarse en un único centro de poder central. En este tipo de gobernanza, los poderes y responsabilidades se transfieren desde un gobierno central hacia entidades subnacionales, como gobiernos regionales, locales, o incluso actores no gubernamentales.
14. Gobernanza desregulada	Dada la necesidad continua de intervención gubernamental junto con los límites de la regulación tradicional de mando y control y las crecientes presiones para liberalizar los mercados, las instancias reguladoras de todo el mundo están desarrollando enfoques innovadores de tercera vía para la regulación, colectivamente denominados el nuevo modelo de gobernanza. La nueva gobernanza también puede entenderse como un esfuerzo académico para reunir dos literaturas académicas distintas: estudios empíricos de regulación y pensamiento normativo sobre el papel del Estado.
15. Gobernanza democrática	La gobernanza democrática promueve tres valores de la democracia: “responsabilidad para lograr el interés público; sensibilidad hacia las preferencias públicas; incrementar la deliberación política, el civismo y la confianza pública” (Cerillo, 2005). La gobernanza democrática según Mark Bevir se caracteriza por ser pluralista, participativa, deliberativa, transparente, ética y adaptable.

Usos de la gobernanza	Descripción
16. Gobernanza económica	Los mercados pueden proporcionar instrumentos para la gobernanza, pero ellos mismos también son un objeto de gobernanza. Los mercados no son órdenes sociales que surgen y persisten espontáneamente, sino que tienen problemas específicos y requieren cierta gobernanza para funcionar bien. La investigación sobre la gobernanza económica implica un reconocimiento implícito, si no explícito, de los límites de la gobernanza democrática y política. Las reglas particulares que se aplican dentro de las corporaciones y entre los sujetos económicos difieren de las reglas generales de la sociedad.
17. Gobernanza digital	La gobernanza digital se refiere a la aplicación de las TIC a la prestación de los servicios públicos por medios digitales. La gobernanza digital permite al Estado “aumentar la eficacia en la gestión pública, mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos y proveer las acciones de gobierno en un marco mucho más transparente que el actual”. (Sánchez, 2006).
18. Gobernanza cibernética	Los análisis cibernéticos del gobierno no han estado en el centro de la ciencia política y son menos populares en el mundo contemporáneo que en la época en que la teoría de sistemas tenía un papel más central. A pesar de ello, este enfoque de la gobernanza sí señala el papel crucial que desempeña la información en la orientación en el diseño de políticas, y también la relevancia general de que el sistema político esté estrechamente conectado y responda a su entorno.
19. Gobernanza colaborativa	La gobernanza colaborativa es una herramienta para mejorar la planificación, regulación, formulación de políticas y gestión de los asuntos públicos. La gobernanza colaborativa sirve para resolver conflictos y facilitar la cooperación entre agencias públicas, grupos de interés y la ciudadanía.
20. Gobernanza participativa	Un “retorno a la gobernanza” en el lugar de trabajo puede significar o no un retorno a la gobernanza participativa. Si bien los reguladores del lugar de trabajo asignan escrutinio, recompensas y sanciones en función del mantenimiento de estructuras de cumplimiento particulares por parte de las empresas, pueden o no requerir la participación del personal trabajador como parte de esas estructuras.

Fuente: elaboración propia a partir de la obra: David Levi-Faur (Edited), *Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, Great Britain, 2012.

La taxonomía presentada es solo una de las muchas vías para tratar de analizar una categoría como la gobernanza dentro de las ciencias sociales, y en particular, en la administración pública. En la misma debe definirse lo que sí es gobernanza y lo que no

es gobernanza, debido al uso masivo de la categoría. No todo puede contemplarse dentro de la gobernanza, porque hay características y elementos que solo le son propios, por lo que la distinguen de otras nociones similares pero diferentes. Nuestra postura es la taxonomía presentada, puede ser útil como un punto de partida para adentrarnos en los “mares de la gobernanza” (Chávez, 2023).

Además, al menos encontramos tres aspectos “no resueltos” Chávez (2023) o “dilemas” (Bevir, 2011). El primer dilema se enfoca en contribuir a la comprensión del concepto de gobernanza “sin apellidos”. Ahí se sostiene que es importante lograr reconocer y distinguir versiones normativas o analíticas de éste. No porque las primeras sean algo negativo o erróneo en sí mismo, sino porque en algunos casos han sido utilizadas para introducir disimuladamente perspectivas sobre el desarrollo político bastante cuestionables.

Por el contrario, una versión más analítica de la gobernanza abre un amplio panorama o un mapa mucho menos cargado valorativamente en el que cabe un sinfín de formas o modos de dirección o timoneo en el que pueden estar presentes o no una multiplicidad de actores con pertenencia sistémica diversa y en los que aquéllos que tienen una matriz gubernamental son solo un componente más de ecosistemas potencialmente complejos. (Chávez, 2023, p. 53).

El segundo dilema, propone diferenciar a los conceptos de la gobernanza “con apellidos” entre aquellos que tienen un objetivo normativo más o menos explícito y los que se componen con un complemento más descriptivo. Al respecto, “(...) los conceptos con un carácter más descriptivos contribuyen en la comprensión de formas o modos de gobernanza en donde se pone especial atención a un atributo específico que resulta particularmente importante para cierta perspectiva de análisis en un contexto determinado y con un interés concreto.” (Chávez, 2023, pp. 53-54).

Un tercer dilema, tiene que ver con los niveles de la gobernanza. Lo más significativo es la constatación de la plasticidad del concepto, ya que éste se usa por igual para hablar de formas de gobernanza muy puntuales acotadas territorialmente hasta los núcleos más básicos de la convivencia social. En otros casos, a “nivel macro político y macrosocial, muchas veces localizadas en el orden global, entre sujetos sumamente complejos con sofisticados procesos de interacción y mecanismos decisionales, así como fuertes cuotas

de poder.” (Chávez, 2023, p. 54). Más aún, resulta interesante corroborar la movilidad que los sujetos pueden tener entre estos niveles, así como el enorme dinamismo y constante transformación ocurrido en cada uno de ellos, constituyendo sistemas asociativos verdaderamente complejos (Luna y Velasco, 2017).

Conclusiones

En el capítulo hemos propuesto un abordaje teórico de la gobernanza con dos ideas centrales en el documento. En primer lugar, la ontología de la gobernanza puede ser comprendida con tres acepciones. Primera, como un concepto de “multiplicidad babilónica” debido a que sus nociones implican diversas definiciones, teorías y enfoques de la gobernanza. En segundo lugar, es un *concepto polisémico* por los diversos significados que tiene; una “jungla terminológica” que supone diferentes términos y significados que pueden aplicarse en su campo de estudio; la gobernanza es multifacética y plural debido a que representa una multiplicidad de interacciones, tanto entre sujetos gubernamentales como no gubernamentales, donde el Estado sigue siendo prevaleciente pero que depende de su interacción con el mercado y la sociedad mediante redes sociales; la gobernanza es un marco analítico que permite comprender las interacciones entre el Estado, el mercado y las redes; la gobernanza ha evolucionado por tres etapas -etapa descriptiva; etapa normativa; y etapa teórica lo que le permite alcanzar el estatus de paradigma en la administración pública; y la gobernanza puede ser analizada como teoría, práctica y dilema, para una mejor comprensión de su ontología y epistemología propia. En tercer lugar, se argumenta que la gobernanza es un *concepto interdisciplinario* que está conformado por diversas teorías de las ciencias sociales y teorías. A partir de las dos conclusiones anteriores, esta tercera -la gobernanza como concepto interdisciplinario- permite confirmar el ascenso de los estudios interdisciplinarios en los estudios de la gobernanza. Las ciencias sociales colaboran con sus métodos, técnicas y conocimientos al estudio de la gobernanza o nueva gobernanza en el siglo XXI, lo que supone que este dialogo disciplinario siga contribuyendo a la teoría de la gobernanza, su práctica y sus dilemas por resolver.

Además, destacamos que existen dos grandes caminos para comprender la complejidad de la gobernanza. Por un lado, la gobernanza “sin apellidos” que la comprende

a partir de características y perfiles propios de la gobernanza, lo que implica describir sus elementos más importantes. Por otro lado, describir y analiza a la gobernanza “con apellidos” o “adjetivos”, los cuales permiten definirla, caracterizarla y diferenciarla de las diferentes formas que ha tenido la gobernanza en sus tres olas de estudios teóricos.

En este capítulo, proponemos una taxonomía de veinte usos comunes y novedosos de la gobernanza la cual permite mostrar la riqueza conceptual, los diversos campos de estudio y que confirma las aportaciones de diversas teorías de las ciencias sociales a los estudios de la gobernanza. La taxonomía podría dividirse de acuerdo al nivel de aplicación (global, europea, multinivel, local); por los actores involucrados (pública, privada, corporativa); por el modelo (jerárquica, en red, participativa, colaborativa); y por el ámbito temático (económica, democrática, digital). Se presenta como un punto de partida, no es conclusiva ni limitativa, solo con fines de análisis en el uso de la gobernanza.

Recomendaciones

A partir de estos dilemas expuestos por Bevir (2011, p. 10), la gobernanza nos presenta una serie de dilemas gerenciales y democráticos. Desde una perspectiva gerencial, las organizaciones híbridas con múltiples partes interesadas en redes, rara vez exhiben las cadenas de mando claras de las burocracias jerárquicas. Quienes formulan las políticas públicas y otros sujetos no gubernamentales han buscado maneras efectivas de actuar en nuevos entornos. La fragmentación del gobierno puede parecer que dificulta cada vez más el control, la dirección y la coordinación unificada.

Un dilema central de la gobernanza plantea la pregunta: ¿Cómo deberían operar los funcionarios públicos y los ciudadanos en el nuevo entorno de interacciones no jerárquicas e interconectadas entre el Estado y la sociedad? Otros dilemas asociados con la gobernanza son, normativos y se relacionan con la teoría democrática y la justicia social. (Bever, 2011, p. 11).

Una vez expuestos estos dilemas no resueltos de la gobernanza, nuestra mayor recomendación es que los estudios de gobernanza deben considerar en el estudio de la práctica, el contexto y producir estudios de *gobernanza comparada*, para que el modelo gobernanza pueda aplicarse en países emergentes y economías de reciente

industrialización. La gobernanza, al contrario de la Nueva Gerencia Pública (NGP), no es un estándar universal y único de mercado para la administración pública, sino un modelo en red que debe incorporar el contexto, las condiciones institucionales y estructurales de los países emergentes para que sea aplicable en economías con diferente nivel de desarrollo. Los procesos de adaptación deben pasar de la “imitación” a la “innovación” como lo decía Metcalfe (1999).

Declaraciones éticas

Declaración sobre uso de inteligencia artificial. El autor declara que en la elaboración de este capítulo no se utilizaron herramientas de inteligencia artificial generativa para la producción de contenido sustantivo, análisis, redacción o conformación de los argumentos teóricos aquí expuestos. Las ideas, la sistematización conceptual, la taxonomía propuesta y la redacción final son de su entera autoría y responsabilidad, conforme a las Directrices COPE 2024 sobre uso de inteligencia artificial adoptadas por El Colegio de Tlaxcala, A. C.

Financiamiento: La presente investigación no recibió financiamiento externo, público ni privado.

Contribuciones de autoría (CRediT): Conforme a la taxonomía CRediT (Contributor Roles Taxonomy), José Juan Sánchez González asume la totalidad de los roles correspondientes a la elaboración del capítulo: conceptualización, investigación, metodología, análisis formal, redacción del borrador original, revisión, edición y validación final.

Disponibilidad de datos: El presente capítulo corresponde a una revisión teórico-conceptual. No se generaron datos primarios ni se aplicaron instrumentos de recolección empírica. Las fuentes secundarias consultadas se encuentran referenciadas íntegramente en la sección de Referencias, conforme al sistema APA 7.

Consideraciones éticas: Por tratarse de una investigación teórica que no involucra a participantes humanos, no se requirió la aprobación de un comité de ética ni la obtención de consentimiento informado. No se procesaron datos personales ni información sujeta a reservas de confidencialidad.

Permisos y derechos de autor: Todas las fuentes citadas se utilizan dentro de los límites del derecho de cita reconocido por la legislación mexicana sobre derechos de autor y conforme a las prácticas habituales del trabajo académico. No se reproducen tablas, figuras ni materiales que requieran permisos editoriales adicionales.

Aprobación final de la versión publicada: El autor declara haber leído y aprobado la versión final del capítulo presentada para su publicación en el volumen colectivo *La gobernanza en el siglo XXI y sus distintos abordajes*, editado por El Colegio de Tlaxcala, A. C.

Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Bannister, Frank y Connolly, Regina. (2012). Defining e-Governance. *E-Service Journal*, Vol. 8, No. 2 (Winter), (pp. 3-25).
- Bevir, Mark. (2009). *Key Concepts in Governance*. SAGE Publications.
- Bevir, Mark. (2011). Governance as Theory, Practice, and Dilemma. En Bevir, Mark (edited), *The SAGE Handbook of Governance*, (pp. 1-16). SAGE Publications.
- Börzel, T. (1998). Organizing Babylon. On the different conceptions of policy Networks. *Public Administration*, 76(2), pp. 253-276.
- Bovaird, T. & Löffler, E. (2009). Understanding public management and governance (pp. 3-13). En T. Bovaird & E. Löffler (eds.), *Public management and governance*. Londres: Routledge.
- Caldera, A.R. (2008). Gobernanza y proyectos políticos. Una revisión crítica desde la teoría normativa de la democracia. Recuperado de http://www.observacoop.org.mx/images/pdf/Gobernanza_y_proyectos_pol_ticos_documentos_de_trabajo_flacso_libre.pdf
- Cerrillo I Martínez, Agustí. (2005). La Gobernanza Hoy: Introducción. En Agustí, Cerrillo i Martínez (compilador), *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*, (pp. 11-35). Instituto Nacional de Administración Pública.

- Chávez Becker, Carlos. (2023). Surcando los mares de la gobernanza: Cinco coordenadas de lectura de un concepto babélico. En *Política y Gobernanza, Revista de Investigación y Análisis Político*, No. 7, pp. 33-65.
- Hughes, Owen. (2010). Does Governance Exist? En Osborne, Stephen (edit.), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, (pp. 87-103). Routledge.
- Jordan, A., Wurzel, R. K. W. And Zito, A. (2005). The Rise of 'New' Policy Instruments in Corporative Perspective: Has Governance Eclipsed Government? *Political Studies*, Num. 53, (pp. 1-39).
- Kettl, D.F. (2015). *The transformation of governance. Public administration for the twenty-first century*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Kooiman, J. (1993). Social-political governance. Introduction. En J. Kooiman, *Modern governance. New government-society interactions* (pp. 1-8). Newbury Park, CA: Sage.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Londres: Sage.
- Kooiman, Jan. (2010). *Governing as Governance*. SAGE Publications Ltd.
- Lerner, Bertha, Uvalle, Ricardo y Moreno, Roberto. (Coords.). (2012). *Gobernabilidad y Gobernanza: en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Levi-Faur, David. (Edited), (2012). *Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press.
- Luna, Matilde y Velasco, José Luis (2017). *Complex Associative Systems. Cooperation amid Diversity*. México: IIS UNAM.
- Lynn, Laurence E., Jr. (2012), The Many Faces of Governance: Adaptation? Transformation? Both? Neither? En David Levi-Faur (Edited), *Oxford Handbook of Governance*, (pp. 71-85). Oxford University Press.
- Metcalfe, Les. (1999). La gestión pública: de la imitación a la innovación. En Carlos Losada I. Marrodán (editor), *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, (pp. 47-68). Banco Interamericano de Desarrollo.

- Montes de Oca, Laura (2021). “Gobernanza”. En *Prontuario de la democracia*. México: IIS-UNAM. Disponible en <https://prontuario-democracia.sociales.unam.mx/gobernanza7>, consultado en julio de 2023.
- Natera Peral, Antonio. (2005). La gobernanza como modo emergente el gobierno y gestión pública. En *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Núms. 33-34, (pp. 53-65).
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). *La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Paidós.
- Peterson, R. (2004). Crafting Information Technology Governance. *Information Systems Management*, Num. 21, (4), (pp. 7-22).
- Porras, Francisco. (2016). *Gobernanza. Propuestas, límites y perspectivas*. Instituto Mora.
- Prats i Català, Joan. (2005). Modos de gobernación de las sociedades globales. En Agustí, Cerrillo i Martínez (compilador), *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia* (pp. 145-171). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Real Academia Española (2016). *Diccionario de la lengua española*. Recuperado de <http://www.rae.es>.
- Rhodes, R.A.W. (2005). La Nueva Gobernanza: Gobernar sin Gobierno. En Agustí, Cerrillo i Martínez (compilador), *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia* (pp. 99-121). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Sánchez González, José Juan. (2006). *Gestión Pública y Governance*. Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Sánchez González, José Juan. (2023). *Nueva Gobernanza Pública. Implicaciones para un Nuevo Servicio Público*. Tirant lo blanch.
- Zumbansen, Peer. (2012). Governance: an interdisciplinary perspective. En David Levi-Faur (Edited), *Oxford Handbook of Governance*, (pp. 102-114). Oxford University Press.

GOBERNANZA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: RETOS Y PERSPECTIVAS EN EL SIGLO XXI

Angélica Cazarín Martínez¹

Resumen

Este trabajo analiza el papel fundamental de la gobernanza y la participación ciudadana en el siglo XXI, en un contexto en el que la ciudadanía ha dejado de ser un actor pasivo para convertirse en un participante activo en la toma de decisiones públicas. La gobernanza contemporánea se caracteriza por la colaboración entre los sectores público, privado y la sociedad civil, orientada al desarrollo y al bienestar colectivo. A diferencia de la gobernabilidad, centrada en el control, la gobernanza promueve la inclusión, la corresponsabilidad y el cogobierno. En este marco, el capítulo examina modelos de gobernanza participativa como la gobernanza colaborativa y el presupuesto participativo, destacando experiencias en países escandinavos, algunas ciudades de América Latina y el caso de Porto Alegre, Brasil, donde la ciudadanía incide directamente en la asignación de recursos.

Entre los modelos analizados destacan la gobernanza colaborativa —aplicada con éxito en países nórdicos y diversas ciudades latinoamericanas— y el presupuesto

¹ Doctora en Desarrollo Regional. Profesora-investigadora adscrita al Centro de Estudios Políticos y Sociales (CEPyS) de El Colegio de Tlaxcala A.C. angelica.cazarin.mtz@coltlax.edu.mx

participativo, cuya experiencia emblemática en Porto Alegre, Brasil, ilustra la incidencia directa de la población en la asignación de recursos públicos. A estos modelos se suman las tecnologías digitales, que han ampliado los canales de involucramiento ciudadano mediante plataformas, aplicaciones de reporte y esquemas de gobierno abierto, aunque enfrentan retos significativos como la brecha digital y los riesgos de participación simulada.

Palabras clave: gobernanza, participación ciudadana, democracia, políticas públicas y transparencia administrativa.

Abstract

This paper analyzes the fundamental role of governance and citizen participation in the 21st century, in a context where citizens have ceased to be passive actors and have become active participants in public decision-making. Contemporary governance is characterized by collaboration among the public and private sectors and civil society, oriented towards development and collective well-being. Unlike control-oriented governance, governance promotes inclusion, co-responsibility, and co-governance. Within this framework, the chapter examines participatory governance models such as collaborative governance and participatory budgeting, highlighting experiences in Scandinavian countries, some Latin American cities, and the case of Porto Alegre, Brazil, where citizens directly influence resource allocation.

Among the models analyzed, collaborative governance stands out—successfully applied in Nordic countries and various Latin American cities—and participatory budgeting, whose emblematic experience in Porto Alegre, Brazil, illustrates the direct impact of the population on the allocation of public resources. Added to these models are digital technologies, which have expanded the channels of citizen involvement through platforms, reporting applications and open government schemes, although they face significant challenges such as the digital divide and the risks of simulated participation.

Keywords: governance, citizen participation, democracy, public policy, administrative transparency.

Introducción

En un contexto global marcado por una creciente complejidad, interdependencia y transformaciones sociopolíticas constantes, la participación ciudadana y la gobernanza adquieren un papel esencial en el fortalecimiento de las democracias actuales. Este capítulo explora el desplazamiento de los enfoques clásicos de gobernabilidad —centrados en el control estatal y el mantenimiento del orden— hacia esquemas de gobernanza participativa que promueven la inclusión, la transparencia y la responsabilidad compartida entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil.

La discusión se inicia con un análisis conceptual sobre la gobernanza, resaltando su evolución hacia un modelo colaborativo en el que la toma de decisiones deja de estar exclusivamente en manos del Estado, para convertirse en una dinámica abierta, inclusiva y basada en el consenso. Este nuevo paradigma no solo responde a las exigencias de un entorno globalizado y tecnológicamente interconectado, sino que también atiende las crecientes demandas ciudadanas de equidad, justicia social, apertura institucional y mecanismos eficaces de rendición de cuentas.

Dentro de los modelos analizados, se destacan ejemplos representativos como la gobernanza colaborativa y el presupuesto participativo. La primera, aplicada con éxito en países nórdicos y en diversas ciudades latinoamericanas, se sustenta en la creación conjunta de políticas públicas por parte de ciudadanos, autoridades y organizaciones sociales, generando soluciones más transparentes y acordes con las particularidades locales. Por su parte, el presupuesto participativo —con la experiencia emblemática de Porto Alegre, Brasil— ilustra cómo la población puede incidir de manera directa en la asignación de recursos públicos, contribuyendo al fortalecimiento del tejido social y a una mayor confianza en las instituciones.

Además, el capítulo analiza cómo las tecnologías digitales han ampliado las posibilidades de involucramiento ciudadano. Herramientas como plataformas digitales, aplicaciones para reportes ciudadanos y esquemas de gobierno abierto han facilitado el acceso a la información pública y fomentado una interacción más directa entre los ciudadanos y quienes ejercen la responsabilidad gubernamental. Sin embargo, estos avances también enfrentan retos importantes, como la persistencia de la brecha digital que deja fuera a sectores marginados, y el riesgo de que se promuevan formas de

“participación simulada”, en las que las opiniones ciudadanas no se traducen en una influencia efectiva sobre las decisiones gubernamentales.

El análisis concluye con una llamada a la acción para que los gobiernos no solo promuevan modelos inclusivos de gobernanza, sino que también garanticen su efectividad mediante el compromiso con políticas de inclusión digital, la superación de barreras estructurales y la promoción de una participación genuina. En este contexto, la gobernanza participativa no es únicamente un ideal normativo, sino una herramienta clave para construir sociedades resilientes, democráticas y orientadas hacia el desarrollo sostenible en el siglo XXI.

Este capítulo contribuye significativamente al debate contemporáneo al sintetizar experiencias prácticas, enfoques teóricos y desafíos emergentes, estableciendo un marco comprensivo que busca inspirar a la comunidad académica, quienes ejercen responsabilidades políticas y la ciudadanía a reimaginar las formas en que interactúan los distintos actores en la esfera pública. El capítulo, plantea una visión optimista y ambiciosa para la gobernanza moderna, una que debe buscar trascender fronteras y contextos, empoderando a las personas como agentes de cambio para la construcción de un futuro compartido.

Gobernanza y Participación Ciudadana como conceptos

La gobernanza y la participación ciudadana constituyen nociones fundamentales en disciplinas como la administración pública, la ciencia política y la gestión de los asuntos gubernamentales. Ambos conceptos se encuentran estrechamente vinculados y resultan determinantes para el desarrollo y fortalecimiento de sistemas democráticos representativos y funcionales. Aunque no hay una única forma de definir la gobernanza, en términos generales se refiere a los mecanismos y estructuras que hacen posible la toma de decisiones colectivas y la colaboración entre distintos actores sociales, económicos y políticos.

Diversas fuentes académicas y organismos internacionales han formulado definiciones que enriquecen la comprensión del concepto. Kaufmann et al. (2010) conciben la gobernanza como el entramado de tradiciones e instituciones a través del cual se ejerce la autoridad en un país, lo que abarca la calidad institucional, el respeto al Estado

de derecho y la capacidad estatal para diseñar e implementar políticas públicas eficaces. En un sentido complementario, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2018) destaca que el acto de gobernar supone la interacción coordinada entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil en la gestión de los asuntos públicos, lo que pone en primer plano la dimensión colaborativa de la gobernanza.

Asimismo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2012) pone el acento en las estructuras y procesos que dirigen y coordinan las acciones de los actores públicos y privados con miras a alcanzar objetivos colectivos. En la misma línea, el Banco Mundial aporta una definición centrada en la administración de los recursos, al señalar que la gobernanza es “la manera en que se ejerce la autoridad en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país para su desarrollo” (Banco Mundial, 1992, p. 10).

De igual manera, Rhodes (1996) introduce una perspectiva reticular: la gobernanza opera mediante redes de actores públicos y privados, donde el Estado deja de ser el único centro de poder y comparte responsabilidades con otros agentes sociales. Esta visión enfatiza la naturaleza descentralizada y relacional del proceso de gobernar en contextos contemporáneos.

La participación ciudadana constituye un componente fundamental de la gobernanza, ya que posibilita la integración de múltiples actores sociales en los procesos de toma de decisiones públicas. En este sentido, Arnstein (1969) describe la participación como un proceso gradual que va desde formas simbólicas, como la manipulación o la representación decorativa, hasta niveles superiores de empoderamiento ciudadano, tales como la delegación de poder y el control efectivo sobre las decisiones gubernamentales (p. 217).

Desde una perspectiva institucional más reciente, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) define la participación ciudadana como “un mecanismo fundamental para fortalecer la democracia y mejorar la calidad de las políticas públicas” (ONU, 2019, p. 2), enfatizando su papel en la construcción de sistemas democráticos más sólidos y eficientes.

Por su parte, Pateman (1970) caracteriza la participación ciudadana como el proceso a través del cual las personas pueden influir en las decisiones que afectan su vida, mediante mecanismos que les permiten expresar intereses y preferencias propias. Esta perspectiva concibe la participación ciudadana como un involucramiento activo en la vida pública, en el que las personas no se limitan al ejercicio del voto, sino que

también intervienen en diversas actividades cívicas y políticas orientadas a la promoción del bienestar colectivo (Kahne y Westheimer, 2003).

En esa misma línea, Smith (2009) señala que “la participación ciudadana se refiere a la implicación activa de los ciudadanos en los procesos políticos y sociales, donde pueden tener voz y voto sobre los temas que afectan a su comunidad” (p. 18). A su vez, desde la perspectiva de la democracia deliberativa, Gutmann y Thompson (2004) subrayan que “la participación ciudadana es esencial para una democracia plena, ya que permite la deliberación pública entre los ciudadanos, ayudando a la formación de juicios y decisiones informadas y justificadas” (p. 85).

En este marco, puede afirmarse que la participación ciudadana y la gobernanza están estrechamente vinculadas. La participación activa de la sociedad en los asuntos públicos fortalece las prácticas democráticas y contribuye a que las políticas públicas respondan genuinamente a las demandas y expectativas sociales. Como plantea Fung (2015), “una gobernanza efectiva requiere de mecanismos participativos que permitan la inclusión de la sociedad en la deliberación y diseño de políticas” (p. 5). No obstante, el impacto real de estos mecanismos está condicionado por factores clave como la apertura institucional, la inclusión social y la disposición política para llevar a cabo reformas sustanciales.

Modelos de Gobernanza Participativa

Tabla 1. Síntesis de los modelos de gobernanza participativa

Modelo	Rasgos principales	Casos representativos	Aporte distintivo	Fuentes
Deliberativo	Diálogo abierto, intercambio razonado de argumentos, decisión por discusión pública sostenida	Foros de Deliberación Ciudadana (Canadá)	Legítima decisiones públicas mediante razonamiento colectivo informado	Dryzek (2010); Cohen (2013); Gutmann y Thompson (2004)
Participativo directo	Intervención sin mediación representativa mediante referendos, consultas y presupuestos participativos	Presupuesto Participativo de Porto Alegre, Brasil (1989); Xochimilco, CDMX (2018); Referéndum del Brexit, Reino Unido (2016)	Permite incidencia ciudadana directa en la asignación de recursos o en decisiones políticas concretas	Abers (2000); Pateman (1970); Smith (2009)
Gobernanza colaborativa	Cooperación intersectorial entre Estado, sociedad civil, sector privado y comunidades locales	Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca (CONANP); Cuenca del río Mississippi (EE. UU.); Conservación amazónica (Brasil)	Construye soluciones conjuntas a problemas públicos complejos, especialmente ambientales	Ansell y Gash (2008); Lemos y Agrawal (2006); Brenner (2009); Pérez (2019)

Fuente: Elaboración propia con base en las fuentes citadas en la columna correspondiente.

Como se ha señalado previamente, la gobernanza participativa constituye un tema de creciente interés, particularmente en el contexto de los gobiernos democráticos contemporáneos, los cuales buscan mejorar la efectividad de las políticas públicas y fortalecer la confianza ciudadana. Este enfoque se sustenta en la premisa de que los ciudadanos no deben ser concebidos únicamente como receptores pasivos de las decisiones públicas, sino como actores activos en los procesos de deliberación y toma de decisiones. De esta manera, se impulsa una gestión pública más inclusiva y legítima, en la que los gobiernos, a través de diversos modelos participativos, procuran incorporar de forma sistemática las voces de la ciudadanía en la formulación de políticas, proyectos y estrategias gubernamentales, generando al mismo tiempo condiciones favorables para la “gobernabilidad”.

Entendida esta como la capacidad de un gobierno para administrar efectivamente el territorio, sus instituciones y sus recursos, manteniendo el orden, garantizando la estabilidad y promoviendo el bienestar de los ciudadanos. La cual Grindle (2004) define como: “la capacidad de un gobierno para cumplir con sus objetivos, mantener la estabilidad política y social, garantizando el respeto de los derechos humanos, en un marco de justicia y equidad” (p. 4), definición que destaca dos aspectos centrales: la eficiencia del gobierno en la administración pública y la justicia en el ejercicio del poder.

En este contexto, la gobernabilidad se encuentra íntimamente relacionada con la solidez de las instituciones democráticas y con la capacidad del Estado para diseñar e implementar políticas públicas que respondan de manera eficiente a las necesidades de la sociedad. Esta noción no se limita únicamente al control de conflictos o al mantenimiento del orden, sino que también implica la interacción entre el Estado y la ciudadanía, particularmente en regímenes democráticos. Como señala Fukuyama (2013), “la gobernabilidad no solo depende de la capacidad del gobierno para implementar decisiones, sino también de la legitimidad de las instituciones en los ojos de los ciudadanos” (p. 14). En este sentido, la legitimidad institucional se convierte en un elemento clave para garantizar tanto la gobernabilidad como una gobernanza efectiva, dado que la disposición de la ciudadanía a acatar las decisiones públicas está condicionada por la percepción de legitimidad del gobierno.

Por otra parte, la noción de gobernanza participativa ha surgido como una alternativa al modelo tradicional centrado en las élites, definiéndose como “un proceso de toma de decisiones en el que las instituciones, los actores gubernamentales y los ciudadanos comparten el poder y la responsabilidad en la gestión pública” (Bovens et al., 2014, p. 11).

Este enfoque se ha desarrollado como respuesta a los límites del paradigma vertical de gobernanza, que dejaba fuera a amplios sectores de la población. Con el avance de los regímenes democráticos y el uso creciente de tecnologías digitales, la participación ciudadana ha adquirido un rol protagónico, convirtiéndose en un factor determinante para la legitimidad democrática y la construcción de políticas públicas más inclusivas y eficaces. En este sentido, la tensión conceptual entre gobernanza y gobernabilidad refleja la necesidad de equilibrar la capacidad institucional con una participación social efectiva.

El Modelo Deliberativo

El enfoque deliberativo dentro de la gobernanza participativa pone especial énfasis en el valor del diálogo abierto y el intercambio de argumentos como parte esencial del proceso de toma de decisiones públicas. Dryzek (2010) sostiene que “la deliberación permite que los ciudadanos intercambien puntos de vista, pesen argumentos y, en última instancia, lleguen a decisiones colectivas que reflejan el interés común” (p. 27). Bajo este enfoque, las decisiones políticas deben surgir de procesos de discusión racional, en lugar de responder únicamente a la influencia de grupos con intereses particulares.

Un ejemplo destacado de este modelo son los Foros de Deliberación Ciudadana desarrollados en diversas provincias de Canadá. En estos espacios, las personas participan de manera estructurada en el análisis y la discusión de políticas públicas, como las reformas al sistema de salud, y posteriormente formulan recomendaciones al gobierno. Este tipo de mecanismos busca garantizar que las decisiones estatales respondan genuinamente a las inquietudes y prioridades de la ciudadanía, fortaleciendo la inclusión en el proceso político (Cohen, 2013). En este contexto, los espacios deliberativos favorecen el diálogo y la comprensión entre quienes participan, lo que facilita la construcción de decisiones colectivas y fortalece la legitimidad de las políticas públicas. De este modo, se contribuye a una relación más consistente entre gobernanza y gobernabilidad.

El Modelo Participativo Directo

Una vertiente destacada dentro de los enfoques participativos es el modelo de participación directa, el cual promueve la intervención activa de la ciudadanía mediante instrumentos como los referendos, consultas públicas y presupuestos participativos. En este esquema, la población no se limita a elegir representantes, sino que incide de manera directa en decisiones políticas concretas, votando propuestas específicas o eligiendo entre distintas opciones de política pública.

Un caso emblemático es el del Presupuesto Participativo de Porto Alegre, en Brasil, donde en 1989 se instauró por primera vez este mecanismo que otorgó a la población la posibilidad de decidir en qué se destinarían los recursos públicos. Esta experiencia

valida lo planteado por Abers (2000), quien señala que “el presupuesto participativo es una herramienta clave para la democratización de la gestión pública, ya que permite a los ciudadanos decidir directamente sobre el destino de los recursos” (p. 11). Desde entonces, esta práctica ha sido replicada en diversas ciudades del mundo, propiciando procesos más inclusivos y transparentes en la administración de los fondos públicos.

Otro ejemplo significativo es el referéndum del Brexit en el Reino Unido, llevado a cabo en 2016, cuando la población fue convocada para decidir si el país debía permanecer o no en la Unión Europea. Esta consulta, impulsada por el gobierno del entonces primer ministro David Cameron (2010-2016), constituyó un claro caso de democracia directa. Lo cierto es que el referéndum se consolidó como un instrumento fundamental de participación directa, al brindar a la ciudadanía la oportunidad de expresar su postura frente a una decisión compleja con implicaciones relevantes para su futuro. Este ejercicio no solo reflejó la voluntad popular, sino que también evidenció los alcances y límites del modelo participativo en la toma de decisiones de alto impacto geopolítico.

Asimismo, en el contexto mexicano, se puede citar la experiencia del Presupuesto Participativo en la alcaldía Xochimilco, Ciudad de México, donde la ciudadanía tuvo la oportunidad de decidir directamente sobre el destino de una parte del presupuesto local. De acuerdo con el Gobierno de la Ciudad de México (2018), “el presupuesto participativo se constituyó como una herramienta que permitió a los ciudadanos decidir el destino de una parte del presupuesto público, fomentando la participación directa y la democracia deliberativa en Xochimilco” (p. 9). Este proceso no solo facilitó mejoras tangibles en infraestructura, espacios públicos y cohesión comunitaria, sino que también generó mayor confianza entre los ciudadanos y sus autoridades, al brindarles una vía concreta de incidencia en asuntos que afectan su vida cotidiana. Además, contribuyó a reforzar la rendición de cuentas, ya que los proyectos seleccionados fueron aprobados, ejecutados y supervisados con participación activa de la propia vecindad.

El Modelo de Gobernanza Colaborativa

La gobernanza colaborativa se caracteriza por fomentar la cooperación entre múltiples sectores sociales, incluidos gobiernos, organizaciones civiles, empresas privadas y ciudadanos. Este enfoque parte del reconocimiento de que los problemas complejos

—como la pobreza o el cambio climático— no pueden ser resueltos por un solo actor, sino que requieren de un esfuerzo conjunto y coordinado. Por lo que, la gobernanza colaborativa se orienta a la construcción conjunta de soluciones a los problemas públicos, mediante la participación activa y corresponsable de todos los actores involucrados (Ansell y Gash, 2008).

Un caso ilustrativo de esta modalidad de gobernanza puede observarse en una iniciativa de conservación desarrollada en la región amazónica de Brasil, donde organizaciones no gubernamentales, autoridades públicas, comunidades locales y empresas privadas articularon esfuerzos con el propósito compartido de proteger la selva. La coordinación entre estos actores permitió impulsar estrategias orientadas a la gestión sostenible de los recursos naturales, poniendo de manifiesto la relevancia de la gobernanza colaborativa para enfrentar desafíos ambientales de gran magnitud. Esta experiencia demuestra que la cooperación intersectorial puede traducirse en soluciones más efectivas y duraderas frente a problemáticas ecológicas complejas.

De igual forma, en Estados Unidos, la Iniciativa de Gobernanza de la Cuenca del Río Mississippi representa otro caso paradigmático. En este proyecto se reunieron comunidades locales, agencias gubernamentales a distintos niveles y organizaciones ambientales para trabajar de manera coordinada en la mejora de la calidad del agua y la restauración del ecosistema fluvial. En este marco, la articulación entre distintos niveles de gobierno y actores no estatales hizo posible el diseño e implementación de políticas más integrales orientadas a la restauración de los ecosistemas fluviales, lo que demuestra cómo la cooperación institucional y social puede fortalecer el alcance y el impacto de las políticas públicas.

En el contexto mexicano, destaca la labor de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), particularmente en lo relativo a la conservación de la biodiversidad en zonas como la Reserva de la Biosfera de la Mariposa Monarca. Este esfuerzo se ha basado en alianzas entre comunidades indígenas, autoridades locales, organizaciones no gubernamentales y el sector empresarial, con el fin de lograr una gestión más eficiente de los recursos naturales. Lemos y Agrawal (2006) afirman que “la gobernanza colaborativa permite la integración de diversos actores sociales que, trabajando juntos, logran mejores resultados en la gestión de los recursos naturales” (p. 303), lo cual se ha comprobado en esta reserva natural.

En esta área, la CONANP ha coordinado estrategias de conservación en conjunto con las comunidades, respetando tanto la riqueza ambiental como los saberes tradicionales de los pueblos originarios. Esta colaboración ha tenido como resultado una disminución significativa en la tala ilegal y ha impulsado el turismo sustentable como fuente de ingresos. En este caso, la coordinación entre los actores locales y el gobierno federal ha resultado fundamental para la conservación de la mariposa monarca, al permitir un equilibrio entre la protección del entorno natural y las necesidades económicas de las comunidades involucradas (Brenner, 2009).

Asimismo, se ha puesto en marcha un mecanismo de vigilancia comunitaria que permite a la población local informar directamente sobre las transformaciones detectadas en su entorno natural. Esta modalidad ha favorecido una gestión más flexible y atenta a las dinámicas ambientales, al tiempo que fortalece la legitimidad de las políticas públicas y mejora la eficacia de las estrategias de conservación. De este modo, se reafirma el valor de la gobernanza colaborativa como una alternativa pertinente para enfrentar los desafíos ambientales desde una perspectiva incluyente y corresponsable (Pérez, 2019).

Tecnología y Gobernanza Participativa

La gobernanza participativa, como se ha señalado previamente, se fundamenta en la inclusión activa de la ciudadanía en los procesos de decisión pública, una dinámica que ha sido profundamente transformada en las últimas décadas por el desarrollo tecnológico, especialmente a través de herramientas digitales. Estas innovaciones han modificado la manera en que los ciudadanos se relacionan con las instituciones gubernamentales, abriendo nuevas posibilidades para una participación más directa y dinámica.

Uno de los avances más significativos ha sido la disponibilidad generalizada de plataformas en línea, que gracias al uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), brindan canales eficaces para que la población se involucre en los asuntos públicos. Esta evolución ha derribado las limitaciones impuestas por el tiempo y la geografía, facilitando un acceso más igualitario a los procesos de decisión. En este sentido, se ha consolidado una tendencia hacia la digitalización de los trámites y procedimientos gubernamentales, lo que ha permitido que la interacción con los ciudadanos no requiera necesariamente encuentros presenciales. La incorporación de

herramientas digitales en los procesos gubernamentales ha facilitado una participación más accesible y eficiente, al permitir la interacción con la ciudadanía sin depender exclusivamente de espacios presenciales, lo que ha contribuido además al fortalecimiento de la transparencia institucional.

Estas herramientas digitales han promovido nuevas formas de involucramiento ciudadano, como consultas en línea, espacios virtuales de diálogo y sistemas de votación electrónica, lo que ha favorecido una mayor inclusión social. Asimismo, la posibilidad de realizar consultas públicas y recibir retroalimentación inmediata ha fortalecido la rendición de cuentas gubernamental. De esta manera, no solo se amplían los canales de participación, sino que también se eleva la calidad de las decisiones públicas al integrar diversas voces y perspectivas en el debate político.

Sin embargo, la incorporación de medios digitales en la gobernanza participativa también enfrenta desafíos relevantes, especialmente en lo que respecta a las desigualdades en el acceso y uso de la tecnología. A pesar del crecimiento en la conectividad, persisten brechas significativas entre distintos sectores sociales en términos de disponibilidad de recursos digitales y competencias tecnológicas. Esta situación puede restringir el alcance de los mecanismos participativos en línea, excluyendo a personas y comunidades con menor acceso o capacitación, lo que incrementa los riesgos de marginación y profundiza desigualdades preexistentes.

Otro aspecto problemático tiene que ver con la protección de datos y la seguridad informática. La creciente dependencia de sistemas digitales para procesos participativos sensibles, como las votaciones, implica una exposición mayor a ataques cibernéticos. El uso de plataformas digitales también implica riesgos relacionados con la seguridad informática, ya que los sistemas de votación electrónica y de consulta pública pueden ser vulnerables a ataques o manipulaciones. Estas debilidades tienen el potencial de afectar la confianza ciudadana en dichos mecanismos, lo que puede debilitar su legitimidad y disminuir el interés por participar en estos procesos.

Asimismo, los procesos en línea pueden verse comprometidos por la manipulación tecnológica, como el uso de *bots* o algoritmos diseñados para inclinar los resultados hacia ciertos intereses. Este tipo de interferencia pone en entredicho la veracidad de los procesos participativos digitales y amenaza su imparcialidad. Además de la manipulación directa, existe el riesgo de desinformación, especialmente en redes

sociales, donde los contenidos pueden circular rápidamente sin verificación. Calderón et al. (2024) indica que, la rápida circulación de contenidos en las redes sociales puede favorecer la propagación de información imprecisa o engañosa, lo que conduce a formas de participación sesgadas y a decisiones sustentadas en datos erróneos. En este contexto, pueden construirse percepciones artificiales de consenso o apoyo social que distorsionan los procesos democráticos y debilitan la calidad de las resoluciones adoptadas. Asimismo, la sensación de manipulación informativa puede tener efectos profundos en la confianza ciudadana, afectando seriamente la legitimidad del gobierno y de sus decisiones.

Un caso ilustrativo de estas problemáticas ocurrió en la Ciudad de México en 2018, cuando se implementó una plataforma digital para consultar a la ciudadanía sobre la construcción de un nuevo aeropuerto. A través de este sistema, las personas podían expresar su preferencia sobre el futuro de dicha infraestructura (Pérez, 2019). Sin embargo, se identificó que la consulta fue objeto de manipulación mediante *bots*, lo que alteró los resultados esperados. Este episodio evidenció las debilidades del sistema digital utilizado, especialmente en lo que respecta a su vulnerabilidad técnica. Según la Auditoría Superior de la Federación (2018), “la votación electrónica realizada en la consulta del nuevo aeropuerto fue susceptible de ser manipulada mediante el uso de tecnologías como bots y cuentas falsas” (p. 42). Este caso pone de manifiesto la importancia de que la gobernanza digital esté respaldada por mecanismos sólidos de supervisión y control, con el fin de asegurar la transparencia y la integridad de los resultados. Asimismo, recuerda que, aunque la tecnología ofrece herramientas valiosas para la gestión pública, su efectividad depende de la existencia de estructuras institucionales firmes que permitan preservar la confianza ciudadana.

Conclusiones

El estudio de la gobernanza y la participación ciudadana en el contexto actual evidencia un cambio profundo en las formas tradicionales de conducción del poder público. La gobernanza se configura como un modelo dinámico que promueve la interacción entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil, orientado hacia una gestión pública basada en la corresponsabilidad, la inclusión y el diálogo. En contraste con los enfoques convencionales centrados en el control unidireccional del Estado, las nuevas

aproximaciones a la gobernanza apuestan por esquemas más abiertos y diversos en la toma de decisiones, lo que fortalece tanto la legitimidad democrática como la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

El adecuado funcionamiento de la gobernanza contemporánea está estrechamente vinculado a la calidad de la relación entre quienes gobiernan y quienes son gobernados. En este sentido, el fortalecimiento del binomio gobernanza-gobernabilidad requiere de mecanismos efectivos de participación ciudadana que trasciendan lo meramente formal, permitiendo una influencia sustantiva en los procesos políticos y administrativos. Herramientas como el presupuesto participativo, los esquemas colaborativos de gestión pública y el uso estratégico de tecnologías digitales se han convertido en pilares clave para avanzar hacia una participación más sustantiva y empoderada, facilitando el acceso a la información y ampliando las capacidades de acción de la ciudadanía.

No obstante, el despliegue de la gobernanza en el siglo XXI enfrenta obstáculos significativos. Uno de los más relevantes es la persistente brecha digital, que excluye a sectores de la población del uso de plataformas en línea, reproduciendo desigualdades en el acceso a la toma de decisiones públicas. A ello se suma la preocupación creciente por la protección de datos personales y la posibilidad de manipulación de los sistemas digitales, lo que pone en entredicho la fiabilidad y transparencia de los procesos participativos. Además, la inercia institucional, expresada en la falta de voluntad política y la resistencia de estructuras burocráticas rígidas, puede frenar los intentos de construir una gobernanza verdaderamente inclusiva y transformadora.

A pesar de estos desafíos, la experiencia internacional demuestra que los modelos participativos pueden traducirse en democracias más sólidas, resilientes y equitativas. Ejemplos como los sistemas escandinavos de cogestión o las iniciativas latinoamericanas en presupuestos participativos ilustran que cuando se abren espacios reales para la participación ciudadana, se incrementa la cohesión social y se consolida la corresponsabilidad en la conducción de lo público. Asimismo, el desarrollo de políticas de gobierno abierto y transparencia refuerza la centralidad de la rendición de cuentas como componente indispensable de una gobernanza moderna.

En este marco, el presente capítulo tiene como propósito aportar al debate teórico y práctico sobre la gobernanza en el siglo XXI, analizando sus características, modelos emergentes y principales desafíos. A la par, plantea la necesidad de dejar atrás visiones

reduccionistas de la gobernabilidad, para transitar hacia esquemas participativos que articulen innovación tecnológica, inclusión y sostenibilidad en la gestión pública. Se busca, además, que este trabajo sirva como referencia útil tanto para quienes toman decisiones como para investigadores y ciudadanos interesados en avanzar hacia modelos más justos y eficaces de gobernanza.

Partiendo del reconocimiento de que la gobernanza no debe entenderse solo como una propuesta conceptual, sino como una herramienta operativa para el fortalecimiento de las democracias actuales, su éxito dependerá de la capacidad institucional para incentivar una participación efectiva, superar obstáculos estructurales y adoptar políticas orientadas a la equidad y la transparencia. Solo mediante este enfoque será posible edificar sociedades más cohesionadas, donde gobernantes y ciudadanos colaboren de manera corresponsable en la construcción de un orden democrático más sólido y sostenible.

Declaraciones éticas

Conflicto de interés: La autora declara no tener conflicto de interés, financiero ni personal, que pudiera haber influido en la concepción, redacción, análisis o conclusiones del presente capítulo. No existen relaciones contractuales, institucionales o económicas con organizaciones cuyas posiciones o intereses pudieran resultar comprometidos por los argumentos aquí desarrollados.

Financiamiento: La presente investigación no recibió financiamiento externo, público ni privado. El trabajo fue desarrollado en el marco de las funciones académicas de la autora como profesora-investigadora del Centro de Estudios Políticos y Sociales (CEPyS) de El Colegio de Tlaxcala, A. C.

Contribuciones de autoría (CRedit): Conforme a la taxonomía CRedit (Contributor Roles Taxonomy), Angélica Cazarín Martínez asume la totalidad de los roles correspondientes a la elaboración del capítulo: conceptualización, investigación, metodología, análisis formal, redacción del borrador original, revisión, edición y validación final.

Disponibilidad de datos: El presente capítulo corresponde a una revisión teórico-conceptual. No se generaron datos primarios ni se aplicaron instrumentos de recolección

empírica. Las fuentes secundarias consultadas se encuentran referenciadas íntegramente en la sección de Referencias, conforme al sistema APA 7.

Consideraciones éticas: Por tratarse de una investigación teórica que no involucra a participantes humanos, no se requirió la aprobación de un comité de ética ni la obtención de consentimiento informado. No se procesaron datos personales ni información sujeta a reservas de confidencialidad.

Permisos y derechos de autor: Todas las fuentes citadas se utilizan dentro de los límites del derecho de cita reconocido por la legislación mexicana sobre derechos de autor y conforme a las prácticas habituales del trabajo académico. No se reproducen tablas, figuras ni materiales que requieran permisos editoriales adicionales.

Declaración sobre uso de inteligencia artificial. El autor declara haber utilizado ChatGPT (OpenAI, GPT-5.2) exclusivamente como apoyo instrumental para la corrección de estilo, ortografía y mejora de la claridad expositiva del texto. No se utilizaron herramientas de inteligencia artificial generativa para la producción de contenido sustantivo, análisis, redacción o conformación de los argumentos teóricos aquí expuestos. Las ideas, la sistematización conceptual, la taxonomía propuesta y la redacción final son de su entera autoría y responsabilidad, conforme a las Directrices COPE 2024 sobre uso de inteligencia artificial adoptadas por El Colegio de Tlaxcala, A. C.

Aprobación final de la versión publicada: La autora declara haber leído y aprobado la versión final del capítulo presentada para su publicación en el volumen colectivo *La gobernanza en el siglo XXI y sus distintos abordajes*, editado por El Colegio de Tlaxcala, A. C.

Referencias

Auditoría Superior de la Federación. (2018). *Informe del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2018: Consulta sobre el Nuevo Aeropuerto Internacional de México*. https://www.asf.gob.mx/trans/informes/ir2018c/Documentos/Auditorias/2018_0389_a.pdf

- Abers, R. (2000). *Inventing local democracy: Grassroots politics in Brazil*. Lynne Rienner Publishers. https://www.riennner.com/title/Inventing_Local_Democracy_Grassroots_Politics_in_Brazil
- Ansell, C. y Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. http://marphli.pbworks.com/w/file/55667103/Collaborative_governance_theory.pdf
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01944366908977225>
- Banco Mundial. (1992). *Governance and development*. The World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/Governance-and-development>
- Bovens, M., Goodin, R. E., & Schillemans, T. (2014). *The Oxford handbook of public accountability*. Oxford University Press. https://www.researchgate.net/publication/277331657_The_Oxford_Handbook_of_Public_Accountability
- Brenner, L. (2009). *Aceptación de políticas de conservación ambiental: el caso de la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca*. Economía, sociedad y territorio, 9(30). https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212009000200003
- Calderón Marenco, E. A., & Raúdez Hernández, I. P. (2024). *Desinformación digital y democracia en Iberoamérica: retos y oportunidades de la Lex Criptográfica*. Derecho global. Estudios sobre derecho y justicia, 9(26), 377–401. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-51362024000100015
- CEPAL. (2018). *Gobernanza y desarrollo institucional en América Latina y el Caribe: Un análisis comparativo de políticas públicas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43605-gobernanza-desarrollo-institucional-america-latina-caribe-analisis-comparativo>
- Cohen, J. (2013). Deliberation and democratic legitimacy. En J. Bohman & W. Rehg (Eds.), *Deliberative democracy: Essays on reason and politics* (pp. 67–91). MIT Press. https://www.viaeducacion.org/downloads/ap/pn/deliberative_democracy.pdf

- Dryzek, J. S. (2010). *Foundations and frontiers of deliberative governance*. Oxford University Press. <https://academic.oup.com/book/11756>
- Fukuyama, F. (2013). What is governance? *Governance*, 26(3), 347–368. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12035>
- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513–522. <https://doi.org/10.1111/puar.12361>
- Gobierno de la Ciudad de México. (2018). *Informe de resultados del presupuesto participativo en Xochimilco*. <https://www.iecm.mx/www/sepcopp/pdf/EstadisticaParticipacionCPP2018.pdf>
- Grindle, M. S. (2004). Good enough governance: Poverty reduction and reform in developing countries. *Governance*, 17(4), 525–548. <https://doi.org/10.1111/j.0952-1895.2004.00256.x>
- Gutmann, A., & Thompson, D. (2004). *Why deliberative democracy?* Princeton University Press. https://www.researchgate.net/publication/288620805_Why_Deliberative_Democracy
- Kahne, J., y Westheimer, J. (2003). Teaching democracy: What schools need to do. *Phi Delta Kappan*, 85(1), 34–40. <https://doi.org/10.1177/003172170308500109>
- Kaufmann, D., Kraay, A., y Mastruzzi, M. (2010). *The worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues* (Policy Research Working Paper No. 5430). World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/3913>
- Lemos, M. C., & Agrawal, A. (2006). Environmental governance. *Annual Review of Environment and Resources*, 31, 297–325. <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.31.042605.135621>
- OCDE. (2012). *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México* (Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública). OECD Publishing. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2011-August-22-24/Replies_to_CU_2011_45/20110725_Mexico_3_Spanish.pdf
- ONU. (2019). *Participación ciudadana en América Latina: Mecanismos para fortalecer la democracia*. Organización de las Naciones Unidas. <https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/la-democracia-en-america-latina-hacia-una-democracia-de-ciudadanas-y-ciudadanos>

- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511720444>
- Pérez, J. L. (2019). *Impacto de las políticas públicas urbanas en ciudades medianas* (Tesis de maestría). Universidad Vasco de Quiroga. http://dspace.uvaq.edu.mx:8080/jspui/bitstream/123456789/416/1/Texto_completo.pdf
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652–667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Smith, G. (2009). *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511609848>

GOBERNANZA CORPORATIVA Y GOBERNANZA PÚBLICA: APUNTES PARA ENTENDER LA REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD EXTRACTIVISTA EN AMÉRICA LATINA

Wilfrido Gutiérrez Ortiz¹

Resumen

El presente documento aporta a la discusión sobre la gobernanza, entendida como una estrategia desplegada por el capital financiero. Inicialmente operó en las organizaciones del sector privado, donde desplazó al capital industrial mediante los consejos de administración. Estos órganos de gobierno se configuraron como espacios de poder destinados a incidir en la gestión corporativa y a garantizar la maximización de dividendos y el retorno de la inversión.

La misma estrategia se trasladó después al ámbito público. Allí, en concurrence con organismos internacionales, centros de generación de conocimiento y gobiernos de los países centrales, se construyó y divulgó una episteme cuya narrativa sostiene que el Estado, por sí solo, es incapaz de resolver los problemas sociales. Sobre esa base se justifica el diseño e implementación de esquemas con mayor participación de la sociedad civil. Por medio de tales esquemas, las corporaciones obtienen injerencia en

¹ Doctor en Gobierno, Gestión y Democracia y Profesor Investigador de Tiempo completo en el Colegio de Tlaxcala, A.C. wilfridogo@coltlax.edu.mx

los espacios de decisión regulatoria y consolidan el poder e influencia necesarios para desarrollar actividades extractivistas bajo regulaciones favorables, lo que les permite, entre otras consecuencias, contaminar el medio ambiente sin recibir sanciones.

Desde la perspectiva de quienes promueven la gobernanza pública, se requiere un conjunto de acciones orientadas a alinear a los gobiernos estatales con sus intereses y a neutralizar a quienes obstaculicen la maximización de ganancias, con independencia del daño ambiental que ello produzca. La situación se torna cada vez más grave, particularmente en América Latina.

Palabras clave: gobernanza, extractivismo, dividendos, América Latina, regulación económica.

Abstract

This paper contributes to the discussion of governance understood as a strategy deployed by financial capital. The strategy initially operated within private-sector organizations, where it displaced industrial capital through boards of directors. These governing bodies were configured as power spaces aimed at shaping corporate management and at securing the maximization of dividends and the return on investment.

The same strategy was later transferred to the public sphere. In conjunction with international organizations, knowledge-producing think tanks, and the governments of core nations, a hegemonic episteme was constructed and disseminated. Its narrative asserts that the state, on its own, is incapable of resolving society's problems. On that basis, frameworks with greater civil-society participation are justified. Through such frameworks, corporations gain influence within the spaces where regulatory decisions are made and secure the power required to carry out extractive activities under favorable regulations, which allows them, among other consequences, to pollute the environment without facing penalties.

From the standpoint of those advocating for the implementation of public governance, several measures must be taken to ensure that state governments are aligned with their interests and to remove those who obstruct profit maximization, regardless of environmental damage. This situation becomes increasingly serious, particularly in Latin America.

Keywords: governance, extractivism, dividends, Latin America, economic regulation.

Introducción

La gobernanza, cuyos antecedentes en las corporaciones privadas se remontan al siglo XVI, conserva vigencia en el ámbito académico. Esta vigencia es resultado del debate permanente que la atraviesa. En ese debate, los organismos internacionales, las corporaciones multinacionales, los centros de generación de conocimiento y los gobiernos de los países centrales presentan a la gobernanza como un requisito para lograr gobiernos eficaces y eficientes. Por otro lado también, encontramos expresiones de centros de generación de conocimiento de regiones como América Latina que si bien no califican a la gobernanza como algo negativo en sí, si realizan una crítica a la instrumentalización de la misma.

Entre las principales críticas, encontramos aquellas que señalan que la gobernanza no puede ser aplicada de igual manera en países con distintos contextos socioeconómicos, así como a la insistencia de calificar a la gobernanza como buena en la medida en que, permita la participación de la llamada sociedad civil por medio de concesiones a las corporaciones para realizar actividades económicas de tipo extractivo y prestación de servicios públicos estratégicos.

Mediante la investigación documental se revisan planteamientos,² principalmente de organismos internacionales promotores de la gobernanza, así como de aquellos que realizan críticas a sus fines y propósitos, identificar en el espacio y tiempo el origen de la gobernanza como concepto, planteando que inicialmente se implementa en la esfera de las corporaciones privadas, como una forma de asegurar el retorno de inversiones de los llamados socios o accionistas y esta se replica en la esfera pública, como una

² La investigación documental se desarrolló mediante la consulta de cuatro conjuntos de fuentes: (a) documentos oficiales de organismos internacionales (Banco Mundial, OCDE, PNUD, OIT y GRECO); (b) literatura académica sobre gobernanza, neoliberalismo y acción colectiva (Aguilar, Harvey, Ostrom y Núñez et al.); (c) informes de organizaciones no gubernamentales sobre derechos humanos y defensa territorial (Global Witness); y (d) producción crítica latinoamericana sobre extractivismo y gobernanza del agua (Bebbington, Bustamante y Terán). El periodo de las fuentes consultadas abarca de 1980 a 2025. Los criterios de selección privilegiaron la relevancia disciplinar para el debate sobre gobernanza, la representatividad de las posturas en pugna —promotoras y críticas— y la trazabilidad documental.

estrategia para obtener los recursos naturales imprescindibles en sus procesos de producción y prestación de servicios.

La implementación antes señalada, solo es posible mediante la construcción de una episteme que con la ayuda de otros participantes a nivel global pueda difundirse e implementarse en diferentes latitudes, eliminando los obstáculos de tipo legal o de personas pertenecientes a las comunidades afectadas por concesiones y que presentan resistencia a las políticas impregnadas por la gobernanza.

De la Gobernanza Corporativa a la Gobernanza Pública

Antecedentes de la Gobernanza corporativa

De acuerdo con Ruiz (2024) “La idea de gobernanza corporativa puede remontarse hasta los siglos XVI y XVII con la formación de las grandes compañías de las Indias Orientales, de la Bahía de Hudson o la del Levante Mediterráneo”, lo que marcó el inicio de una separación entre propiedad y administración, en el siglo XVIII con la llamada revolución industrial y el consiguiente crecimiento de la actividad industrial se hace necesaria la conjunción de capitales financieros para responder a la exigencia de mayores stocks de producción y así poder cumplir con las exigencias de los nuevos mercados en expansión.

Ante ese nuevo panorama, surge un nuevo modelo de empresa en donde ya no solo existe un propietario único, sino varios socios, los cuales buscan tener influencia en los destinos de la organización, mediante la creación de normas que dan lugar a figuras como las sociedades anónimas que cuentan en sus estructuras con órganos de gobierno, la mayoría de las veces denominados consejos de administración donde se toman las decisiones más importantes relacionadas con el funcionamiento, administración de riesgos así como el diseño e implementación de las estrategias a seguir para hacer crecer las ganancias de la empresa y por ende los dividendos del accionariado.

Conforme con su naturaleza, las corporaciones privadas buscan en cada decisión que toman, la maximización de sus ganancias, pero a diferencia del pasado, esas decisiones no las toma una sola persona sino un conjunto de personas llamados socios y/o accionistas, que buscan acrecentar su capital y desde luego recuperar su inversión mediante un

enfoque o estrategia llamada gobernanza o corporate governance definición sobre la cual existen diversas interpretaciones, sin embargo, para propósitos de este trabajo, se puede recurrir a la de autores como Shleifer y Vishny (1996, como se citó en Núñez et al., 2009), quienes plantean que la gobernanza corporativa “Establece los caminos por los cuales los suministradores de capital de las corporaciones se aseguran del retorno de sus inversiones” (p.15), lo cual implica el establecimiento de controles y la consolidación de un poder al interior de este tipo de órganos es decir “Es el sistema y la estructura de poder que rigen los mecanismos a través de los cuales las compañías son dirigidas y controladas” (Cadbury Committee, 1992, como se citó en Núñez et al., 2009, p. 15).

Neoliberalismo y extractivismo de recursos

Las organizaciones corporativas en el camino para lograr su propósito encuentran restricciones en el uso de los recursos naturales, sobre todo los denominados Recursos de Uso Común (RUC) que aunque Ostrom (2012) los caracteriza como aquellos para los cuales “Existe la posibilidad de sustraer unidades de recurso y la exclusión es difícil” (p. 103) el acceso para las corporaciones se dificulta debido a las regulaciones implementadas por los gobiernos de los Estados, muchas veces presionados por las personas habitantes de las comunidades en las cuales se localizan estos recursos.

Al uso de recursos naturales se agrega la disposición de los desechos de sus procesos productivos, lo cual inevitablemente conlleva al establecimiento de regulaciones normativas de tipo impositivas y punitivas por los daños ecológicos y ambientales ocasionados, las cuales se constituyen en serios obstáculos para su crecimiento económico y obtención de ganancias.

En el contexto del neoliberalismo, algunos pensadores recurren al discurso de la libertad, extendiéndolo no solo al ámbito económico sino a diversas dimensiones de la vida para señalar un efecto negativo de las restricciones regulatorias en el aprovechamiento de los recursos naturales, como lo señalan Friedman y Friedman (1980) “Los controles económicos que han proliferado en los Estados Unidos en las últimas décadas no sólo han restringido nuestra libertad para utilizar los recursos naturales, sino que también han afectado a nuestra libertad de expresión, de prensa y de religión” (p. 31).

Esta tendencia en el pensamiento político y económico pugna por la necesidad de tener Estados afines a sus ideales, que se conciban como un ente al servicio del capital en detrimento de otras funciones como la redistribución de la riqueza o la generación de condiciones de igualdad, como lo describe Harvey (2005) “El papel del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de estas prácticas. Por ejemplo, tiene que garantizar la calidad y la integridad del dinero” (p. 8).

En lo referente a los recursos naturales, la tendencia intelectual referida plantea que, estos deben estar sujetos a las leyes del mercado y responder a los requerimientos principalmente de las grandes corporaciones multinacionales, pero, para lograrlo se requiere de la acción de los llamados aparatos del Estado para garantizar la creación de esos marcos institucionales que cubran todos los espacios posibles que puedan servir a la producción y reproducción del capital privado como lo advierte Harvey (2005) “Por otro lado, en aquellas áreas en las que no existe mercado (como la tierra, el agua, la educación, la atención sanitaria, la seguridad social o la contaminación medioambiental), éste debe ser creado, cuando sea necesario, mediante la acción estatal” (p.8).

Lo anteriormente descrito implica un movimiento análogo. Así como la propiedad del capital financiero se hizo del poder en el seno de las corporaciones, ese mismo capital obtiene ahora influencia y poder en el seno de los Estados. El instrumento de esa captura es la gobernanza, mediante la cual se persigue el uso y disposición de los recursos naturales con las mínimas restricciones, en función de la maximización de ganancias, para lo cual se hace necesaria la configuración de una episteme hegemónica según Terán (2007), quienes diseñan la gobernanza global cumplen la función de lograr propósitos de los sectores dominantes en el terreno económico, político los centros generadores de conocimiento y las organizaciones de la sociedad civil.

En cuanto a la gobernanza pública cuyo espacio son las organizaciones públicas, cuya naturaleza a diferencia de las organizaciones privadas consiste en servir y defender el interés público, así como proporcionar servicios a la sociedad de manera no lucrativa y que desde la perspectiva de Aguilar (2014), se entiende como el proceso por el cual, las diferentes personas participantes de la sociedad establecen acuerdos en la búsqueda y logro de objetivos comunes teniendo como principio el beneficio para todos.

Las organizaciones privadas tienen claro que las dos principales vías para maximizar sus niveles de ganancia son por un lado el incremento de ventas de sus

productos o servicios y por el otro, la disminución o abatimiento de costos, estos últimos provocados entre otros factores por la construcción de infraestructura adicional al del proceso productivo, para mitigar o resarcir daños ecológicos o ambientales y el pago de impuestos a los Estados, entre los cuales se encuentran los relacionados a sanciones económicas por contaminación ambiental, como lo describen Porter y Kramer (2011) una característica de las políticas públicas ante los efectos negativos de las externalidades de actividad empresarial relacionadas con la contaminación hacia el resto de la sociedad, consiste en crear impuestos para internalizar esos costos y evitar que se conviertan en un lastre para la sociedad.

Ante este panorama, que implica la reducción de ganancias económicas, que afecta su competitividad Porter y Kramer (2011) han señalado que “Las empresas han tomado el contexto mayor en el que operan como algo dado y se han resistido a los estándares regulatorios por considerarlos siempre contrarios a sus intereses” (p. 4), se buscan formas de evitar o minimizar esos pagos y una manera que han encontrado es fomentar la creación de espacios de gobernanza en el ámbito público desde donde puedan tener influencia en la toma de decisiones, entre otros factores, respecto a la imposición de sanciones por no cumplir con las regulaciones ambientales.

Es así que, recurrir a la corrupción para evitar el pago de impuestos relacionados con el medio ambiente ha sido una forma que fue consolidándose en países con una debilidad institucional o con gobiernos corruptos como lo señala el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa [GRECO] (2023), los delitos medioambientales que se cometen en aras de incrementar ganancias y minimizar costos, no solo son favorecidos por el actuar de personas que forman parte de las estructuras gubernamentales que aceptan sobornos o trafican influencias sino también por personas del sector privado que han adoptado este tipo de actividades ilícitas como forma de hacer negocios.

Es en el marco de esa dinámica que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2020) al indicar que “La gobernanza corporativa se refiere a las políticas y procesos que dirigen una empresa para hacerla llegar a sus objetivos, evitando riesgos, crisis o cualquier problema derivado del desarrollo de las actividades corporativas” implementa medidas de prevención de la corrupción mediante un Manual para la gobernanza corporativa e integridad en los negocios el cual señala:

La resolución de los problemas o la de cómo sin importar el tamaño de la empresa, a visibilizar las consecuencias del incumplimiento de la política de integridad para los empleados, directivos y todas las personas asociadas a la empresa; reforzar la gama de procedimientos de prevención del soborno que las empresas ponen en marcha; y sobre todo a valorar a las personas y a las áreas clave (PNUD, 2020, p. 8).

Una de las construcciones léxicas que las grandes corporaciones utilizan para diseminar y legitimar el concepto de gobernanza, es el de Beneficios Compartidos (BC), que se constituye en un instrumento para persuadir a comunidades indígenas para facilitar la extracción de recursos naturales en su territorios y así favorecer actividades muy lucrativas como la minería y la hidroelectricidad, esquema que ha sido utilizado por industrias extractivas en diversas regiones del mundo con el apoyo de organismos internacionales como el Banco Mundial (Bustamante, 2018).

América Latina no ha sido la excepción a este proceso, tomando en cuenta que en la mayoría de los países de la región se ha presenciado una intensa presencia y acción de parte de los países centrales para el control de los recursos naturales, apoyando de distintas formas a grupos de presión y/o armados, medios de comunicación, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, para favorecer la llegada de gobiernos afines a los intereses de las grandes corporaciones multinacionales y así llevar a cabo el extractivismo de los recursos naturales.

El no considerar a las comunidades originariamente propietarias de los territorios en los cuales se encuentran ubicados, se ha convertido en una constante de acuerdo con Bebbington (2012, como se citó en Bustamante, 2018): “Específicamente en América Latina gran parte de los países han optado por el desarrollo basado en la extracción de recursos naturales, pero no han hecho cambios significativos en la gobernanza relativa a la participación de las comunidades locales afectadas”, lo cual denota una política de exclusión hacia personas que puedan representar oposición y resistencia a los acuerdos entre los gobiernos de los Estados y empresas extractivistas.

Otra de las construcciones léxicas promovidas, ha sido el de Buena gobernanza, mediante la cual la tendencia que conforma la llamada episteme hegemónica de manera análoga que lo hizo con el concepto de libertad, intenta apoderarse del concepto de

bondad y calificar mediante la construcción de indicadores a los Estados, para determinar de manera maniquea, si se encuentran dirigidos por buenos o malos gobiernos y con base a eso buscar redirigir sus políticas económicas para el desarrollo.

Es en el sector del agua, donde los organismos internacionales se han encargado de crear indicadores que los Estados deben de seguir para que pueden ser catalogados como Estados con buena gobernanza, lo cual puede ser corroborado en la página oficial del Banco Mundial [BM] (2025), al justificar la práctica global de la gobernanza plantea que: “Los Gobiernos deben hacer más con menos recursos para satisfacer las crecientes demandas de los ciudadanos y, al mismo tiempo, eliminar los obstáculos que impiden el desarrollo del sector privado” lo cual se expresa claramente en los Principios de Gobernanza del Agua de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE (2015), que en el principio 8 enuncia “Promover formas innovadoras para cooperar, aunar recursos y capacidades, construir sinergias entre sectores buscando mayor eficiencia, especialmente a través de la gobernanza metropolitana, colaboración intermunicipal, colaboraciones urbano-rurales, y contratos basados en el desempeño”.

Violencia y respeto a los derechos humanos en comunidades de América Latina

En el análisis de los actores de la gobernanza pública, se identifican a las corporaciones, los Estados, organismos internacionales, centros de generación de conocimiento y países centrales, pero también a un actor que incomoda a los promotores de la gobernanza global y se trata de las comunidades que habitan los territorios donde se encuentran los yacimientos de recursos naturales, contra cuyos liderazgos desde hace décadas se ha emprendido una campaña para su eliminación a nivel mundial, pero de manera más preocupante en América Latina, según el informe “Voces silenciadas: la eliminación violenta de las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente en todo el mundo”, en 2023 se documentaron 196 asesinatos de personas defensoras de la tierra y el medioambiente en el mundo. América Latina concentró el 85 % de esos crímenes y el 70 % de las agresiones mortales se produjo en cuatro países: Brasil, Honduras, Colombia y México (Global Witness, 2024).

El informe también consigna que, de las personas asesinadas en 2023, el 43 % eran indígenas y el 12 % mujeres (Global Witness, 2024). Esa concentración estadística

muestra que la condición de vulnerabilidad y la defensa del territorio constituyen factores de riesgo en el patrón de eliminación violenta, para lograr el acceso a los recursos naturales, ante la inacción o complacencia de los Estados.

América Latina, históricamente se ha caracterizado por su abundancia de recursos naturales lo que le permitió tener como ventaja comparativa la producción y exportación de materias primas o commodities, pero también ser objeto de expoliaciones y extractivismos disfrazados de inversiones.

Las corporaciones multinacionales, bajo el discurso de la inversión para la generación de empleos, se apoderaron de grandes extensiones territoriales. Adquirieron, además, una influencia no solo económica sino también política. Esa influencia les permitió asegurar la llegada al gobierno de personas afines a sus intereses, así como desarrollar actividades extractivistas con afectaciones a la propiedad comunal y al medio ambiente, tal como evidencian Bebbington et al. (2016) “El hecho de que las prioridades sean nacionales o corporativas, implica que los actores territoriales no puedan tener voz alguna” (p. 47).

Después del recorrido de la gobernanza corporativa a la gobernanza social, se puede visualizar que su implementación depende en gran medida del contexto, pero tanto en el diseño como implementación deben tener prioridad los derechos humanos y sobre todo la consulta a las comunidades como se establece en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2014).

Los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras (pp. 37-38).

En concordancia con lo expresado por Hyden y Court (2002) “El enfoque más adecuado es recurrir al ámbito de los derechos humanos, ya que es ahí donde, al menos oficialmente, puede encontrarse el consenso más amplio sobre lo que constituye la buena gobernanza” (p. 43), de esa manera puede garantizarse una buena gobernanza tanto en el ámbito corporativo como en el público.

Conclusiones

La gobernanza independientemente de que se entienda como proceso, estrategia o enfoque presenta un discurso y narrativa en la cual se plantea como un espacio para la inclusión de los diversos sectores en las decisiones que se toman, para lograr los objetivos organizacionales ya sean en el ámbito privado o público, no obstante su instrumentalización en el sector público presenta entre otras, la dificultad de definir quiénes son esas personas participantes que representarán a la sociedad civil, propiciando que como resultado de las asimetrías existentes, la representación recaiga en las personas participantes con mayor peso económico y político.

La gobernanza corporativa o pública a nivel global, tiene como propósito la maximización de ganancias de tipo económico, la primera desde las estructuras internas de las empresas o corporaciones dominando los espacios de toma de decisiones donde tienen un peso con base a su aportación financiera, en el caso de la gobernanza pública, dado el involucramiento de más actores económicos y sociales, debe construir una episteme y un discurso que recurra a conceptos como libertad, eficacia y eficiencia en su discurso, para justificar el extractivismo de los recursos naturales necesarios en sus procesos de producción y prestación de servicios.

Implementar la gobernanza para beneficio de las grandes corporaciones en regiones como América Latina ha significado una serie de atrocidades, destacando los golpes de Estado en los casos de Chile para poder explotar el cobre o Bolivia para poder disponer del litio, también se ha recurrido a la desaparición o asesinato de personas defensoras de los recursos naturales que, no creyeron en las bondades de la llamada gobernanza, sobre todo los originarios de los países con mayor riqueza de recursos naturales como Brasil, Colombia y México.

Recomendaciones

La adopción de la gobernanza en países como los de América Latina, debe implicar un proceso mediante el cual, se debe reglamentar y transparentar el propósito de diferentes figuras o estructuras en las cuales confluyen participantes con diversos intereses para la

toma de decisiones y así evitar asimetrías que favorezcan solo al grupo con mayor poder económico y/o político.

En la realización de contratos por obras y servicios y las concesiones que se realicen al sector privado, además de ser transparentadas, deben considerar el principio precautorio, así como la consulta a las comunidades ubicadas en los territorios, las cuales deben participar para manifestar su acuerdo de manera libre, además de implementar mecanismos que garanticen el cumplimiento de los acuerdos establecidos.

Los Estados deben favorecer el principio pro persona, para garantizar los derechos humanos de la población de las comunidades afectadas por las concesiones a intereses privados y esta debe ser la principal característica de una buena gobernanza, ya sea corporativa o pública.

Declaraciones éticas

Declaración sobre uso de inteligencia artificial. El autor declara que en la elaboración de este capítulo no se utilizaron herramientas de inteligencia artificial generativa para la producción de contenido sustantivo, análisis, redacción o conformación de los argumentos teóricos aquí expuestos. Las ideas, la sistematización conceptual, la taxonomía propuesta y la redacción final son de su entera autoría y responsabilidad, conforme a las Directrices COPE 2024 sobre uso de inteligencia artificial adoptadas por El Colegio de Tlaxcala, A. C.

Conflicto de interés: El autor declara que no existe conflicto de interés alguno —de naturaleza financiera, profesional, institucional o personal— que pudiera haber influido en la concepción, desarrollo o conclusiones del presente capítulo. El análisis crítico de la gobernanza corporativa y pública aquí presentado se sostiene exclusivamente en la evidencia documental consultada y en el marco teórico explicitado en el texto.

Financiamiento: La investigación que da origen al presente capítulo no recibió financiamiento externo de agencias públicas o privadas. El autor desarrolla esta línea de investigación en el marco de sus funciones académicas como Profesor Investigador de Tiempo Completo en El Colegio de Tlaxcala, A. C.

Contribución autoral: El presente capítulo es obra individual del autor. Conforme a la taxonomía CRediT (Contributor Roles Taxonomy), Wilfrido Gutiérrez Ortiz es

responsable de las siguientes contribuciones: conceptualización, investigación, curaduría de datos, análisis formal, metodología, redacción del borrador original, redacción de la revisión y edición.

Originalidad: El autor declara que el capítulo es original, no ha sido publicado previamente en ningún medio impreso o digital y no se encuentra en proceso de revisión en otra publicación. Todas las fuentes consultadas se citan adecuadamente conforme a las normas APA, séptima edición. No se incurre en autoplagio ni en reproducción no autorizada de material ajeno.

Ética de la investigación: Dado el carácter eminentemente documental de la presente investigación —que no involucra participación de personas, recolección de datos sensibles ni intervención sobre comunidades—, no se requirió aprobación de comité de ética. El tratamiento de las fuentes secundarias citadas se ajusta a los principios de integridad académica y a la legislación mexicana sobre derechos de autor.

Referencias

- Aguilar, L. F. (2014). Las dimensiones y los niveles de la gobernanza. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*. 1, (1), 11-36. <https://revistas.ucm.es/index.php/CGAP/article/view/45156/42518>
- Banco Mundial, (2025). La Práctica Global de Gobernanza brinda apoyo a los países clientes ayudándolos a crear instituciones competentes, eficientes, abiertas, inclusivas y responsables. <https://www.bancomundial.org/es/topic/governance/overview>
- Bebbington A. (2016) Trampas Territoriales de Pobreza, desigualdad y baja movilidad social: los casos de Chile, México y Perú. *CEEY- Universidad iberoAmericana*.
- Bustamante, G. (2018). Beneficios compartidos y la gobernanza de la extracción de recursos naturales en territorios indígenas: aportes y limitaciones para Latinoamérica. *Perfiles Latinoamericanos*, 26(52). https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532018000200007
- Friedman, M. y Friedman R. (1980). Libre para elegir. <https://docs.google.com/file/d/0B58caGgY9n1zM2NIMTU5OGEtNDZOS00ZmU3LWI3MDAtNGI0N2ZhNzQ4M2Uw/edit?hl=es&resourcekey=0-wGk4uslvd093leTeMXwuPQ>

- Global Witness (2024). Voces silenciadas La violencia contra las personas defensoras de la tierra y el medioambiente. <https://www.globalwitness.org/es/missing-voices-es/#killed-es>
- Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa [GRECO] (2023, 8 de diciembre). Día Internacional contra la Corrupción: los gobiernos deben combatir la corrupción medioambiental. <https://www.coe.int/es/web/portal/-/anti-corruption-day-governments-must-fight-environmental-corruption>
- Harvey, D. (2005). Breve historia del neoliberalismo. <https://gpect.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/11/breve-historia-del-neoliberalismo.pdf>
- Hyden, G. y Court, J. (2002). Governance and Development. United Nations University. World Governance Survey Discussion Paper 1. <https://archive.unu.edu/p&g/wga/publications/WGS-discussionPaper1.pdf>
- Núñez, G., Oneto, A. y Mendes G. (2009). Gobernanza corporativa y desarrollo de mercados de capitales en América Latina. CEPAL-MAYOL ediciones-Corporación andina de fomento. https://www.icgc.com.co/wp-content/uploads/2018/01/gc-mercado-de-capitales-caf_cepai.pdf
- OCDE. (2015). *Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE. Adoptados por el Comité de Políticas Públicas de Desarrollo Regional de la OCDE*. Organisation for Economic Co-operation and Development. <https://agua.org.mx/wp-content/uploads/2017/06/Principio-de-gobernanza-del-agua-del-OCDE.pdf>
- OIT (2014). Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/folleto-convenio-169-oit.pdf>
- Ostrom, E., Janssen, M. y Poteete, A. (2012). Trabajar juntos: acción colectiva, bienes comunes y múltiples métodos en la práctica. <http://132.248.82.60/jspui/bitstream/IIS/4415/1/Trabajar%20juntos.%20Accion%20colectiva%20bienes%20comunes.pdf>
- Porter M. y Kramer M. (2011). La creación de valor compartido, *Harvard Business Review*. https://www.academia.edu/2917863/La_creaci%C3%B3n_de_valor_compartido
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2020). Manual para la gobernanza corporativa e integridad en los negocios. PNUD. <https://www.undp.org/es/>

mexico/publicaciones/manual-para-la-gobernanza-corporativa-e-integridad-en-los-negocios

Ruiz, F.M. (2024). Gobernanza corporativa: antecedentes, concepto, principios y estado actual. *Legal Compliance & Business integrity*. <https://frglegalcompliance.com/storage/publicaciones/50-55-gobernanza-legal.pdf>

Terán, J.F. (2007). Las quimeras y sus caminos. La gobernanza del agua y sus dispositivos para la producción de pobreza rural en los Andes ecuatorianos. <http://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar:8080/bitstream/CLACSO/13308/1/quimeras.pdf>

POLÍTICA EN SEGURIDAD ANTE VIOLENCIA E INSEGURIDAD. REVISIÓN DESDE LA GOBERNANZA

Patricia Meneses Ortiz¹

Resumen

La política de seguridad, en respuesta a las condiciones de violencia e inseguridad que atraviesa México requiere plantear revisiones desde diferentes enfoques, sobre todo cuando se trata de sociedades complejas, como la nuestra. Uno de esos enfoques, es a través de la gobernanza, donde se logra destacar la relación entre el Estado y la Sociedad con miras de fortalecer una democracia. En tanto, este trabajo, plantea una ruta de revisión y análisis a partir de las políticas en seguridad pública en los últimos 12 años, como punto de partida para resolver si por gobernanza, que implica participación ciudadana, se responde al problema de inseguridad y violencia. El trabajo se lleva a cabo a través de una revisión documental.

Palabras clave: Violencia, Políticas de Seguridad, Gobernanza, México, Percepción de Inseguridad.

¹ Miembro del SNII-1. Profesora Investigadora “A” Tiempo Completo de El Colegio de Tlaxcala, A.C.

Abstract

In response to the escalating violence and insecurity in Mexico, the security policy necessitates a comprehensive review from diverse perspectives, particularly in complex societies like ours. One such approach involves governance, which emphasizes the relationship between the state and society, with the objective of bolstering democracy. This paper proposes a review and analysis of public security policies implemented over the past 12 years as a foundational step to ascertain whether governance, which necessitates citizen participation, effectively addresses the issue of insecurity and violence. This research endeavor is conducted through a documentary review.

Keywords: Violence, Security Policies, Governance, Mexico, Perception of Insecurity.

Introducción

En las sociedades complejas generalmente, al hacer investigación de un fenómeno social, para este caso, que trata de violencia e inseguridad, una manera adecuada de abordar estos temas es por medio de categorías de análisis que enlazan a otras categorías (Meneses, 2023), las cuales son fundamentales para realizar una revisión más integrada de la realidad. Para profundizar con el ejemplo, sobre la revisión de la inseguridad y violencia, a través de la aproximación a otra categoría de análisis, que específicamente para este trabajo, corresponde a la gobernanza.

Luego entonces, mediante la revisión sobre la gobernanza es posible ampliar el análisis en relación a la violencia y la inseguridad, dado que dirige a revisar los alcances de la propuesta de política de seguridad, que ejecuta el Estado y sus instituciones para resolver el problema.

En este sentido, Simon (2011) destaca que al realizar investigación sobre la gobernanza a través del delito se requiere tomar en cuenta el control del crimen y conocer las condiciones sociales. Este fue el mismo sentido que Garland (2005) estableció, aunque también hizo hincapié en las condiciones mediáticas al respecto. Si bien, ambos autores vincularon sus preceptos hacia el control social, mediante el delito, este trabajo únicamente plantea comprender a partir de la gobernanza la violencia e inseguridad.

Bajo este principio, se toma en cuenta el control del crimen para revisar a la gobernanza como forma de abordaje, lo cual facilita comprender la búsqueda de resolución de la violencia, dado que dicho problema público, no solo requiere la revisión de la administración pública, en lo referente al diseño, aplicación y efectividad en políticas públicas para la seguridad. También es necesario mirar ciudadanía activos, en el sentido de participación en un proceso de democratización.² Dicho proceso de democratización que parte de reclamos de la ciudadanía ante un problema y su participación con miras a acciones se insertan para la resolución del mismo.

Por ello, si observamos los permanentes incrementos en niveles de violencia que padece México, aunque se trate de diferentes administraciones, el acotamiento de la dirección gubernamental no es suficiente, en tanto es necesario observar información que va más allá de la incidencia del delito. Porque, el Estado y sus instituciones (en materia de seguridad) cuentan con incremento de revisión en políticas públicas desde diversos ámbitos de actividad ciudadana. Consecuentemente, en la gobernanza democrática, sociedad y Estado se integran vías para mejorar su desempeño, alcanzar eficacia y atención de asuntos públicos, así se entreteje la corresponsabilidad, lo cual define a las democracias contemporáneas (Uvalle, 2015).

Derivado de lo anterior, la sociedad cuenta con diferentes formas, procesos, mecanismos y espacios para que mediante su participación logre incidir tanto en las estructuras del mismo Estado como en políticas públicas (Restrepo, 1997). En este sentido, Canto (2008), precisa sobre la diversidad en formas de comprender dicha participación y sugiere las siguientes vías:

- a) Mediante sufragio, los representantes electos por ciudadanos ejecutan disposiciones a nombre de sus representados
- b) Revisión de preferencias y opiniones de ciudadanos, para ello, tomadores de decisiones hacen dicha revisión y de esta forma el público se convierte en artífice de los procesos para la formulación de políticas.

Respecto a la vía la emisión del sufragio, Simon (2011) sustenta, que más allá de configurarse como una auténtica gobernanza, en candidatos que aspiren a ocupar un cargo

² De acuerdo a la perspectiva de PNUD (2025), OCDE (2012), Canto (2008) y Aguilar (2007).

de elección popular, resulta un instrumento útil al sustentar una campaña política, dado que violencia e inseguridad son problemas latentes. También, representan un problema público a resolver en sociedades contemporáneas, sobre todo en América Latina, donde el fracaso de la política pública de diferentes administraciones gubernamentales es evidente.

Si bien, en una revisión de política pública abordada como resultado del proceso donde se tomó en cuenta las preferencias y opiniones de la ciudadanía, representa una tarea improcedente para términos académicos. La ruta más viable para el análisis es revisar lo que la gente opina o percibe de dicho problema público, además de conocer las condiciones sociales y políticas donde se instrumenta una política para resolver el problema de violencia y su efecto en la inseguridad.

De manera que, al tratarse de la problemática arriba mencionada, es necesario ampliar el espectro donde se incluyan datos y estadísticas sobre la incidencia, la revisión de políticas de seguridad y la participación civil (sea en acciones u opiniones). Este análisis, representa observar el vínculo entre Estado y Sociedad, y lo relevante del mencionado vínculo es revisar mediante un aspecto de dimensión política, entendida como la gobernanza, en dirección hacia la democracia.

Por ello, el objetivo es realizar un abordaje de la inseguridad y violencia a través de la gobernanza en México en los últimos 12 años, que parta de política en seguridad, lo cual requiere analizar, como mínimo, dos administraciones gubernamentales y su efectividad para resolver el principal problema en México, según mediciones oficiales. Para ello, se propone, como punto de partida el abordaje conceptual de la gobernanza, violencia e inseguridad y el recuento al respecto. Consecuentemente, se entreteje y sustenta la revisión de política en seguridad, y analizar sus características y principales resultados. Para el desarrollo de este trabajo, se realiza consulta documental y se presenta análisis de resultados.

Gobernanza, violencia e inseguridad

A propósito de la gobernanza, cabe precisar que existe una diversidad conceptual, aunque en los albores del presente siglo, en el debate académico, ya se registraba una connotación dirigida a las transformaciones del Estado (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2009). En este sentido, Aguilar (2007) argumentó sobre la

permutación que existe tanto en los procesos, formas o modelos de gobierno, es decir el paso a sistema de gobierno, el cual demanda e impulsa tanto recurso del poder público, como de mercados y redes sociales.

Por consiguiente, al hablar de gobernanza, ya encontramos esa diversidad conceptual referida, donde se aborda el proceso de integración de la sociedad, los estilos de organizarse y qué actores intervienen. Sin embargo, todos los enfoques refieren sobre perspectivas que tratan de la relación entre Estado y sociedad, como una respuesta sobre los ajustes y desgastes de dicha relación y la manera más adecuada de solventar problemas que surgen con dichos desajustes.

Por lo tanto, las perspectivas de gobernanza van sumando formas, responsabilidades públicas y privadas, mejoras tanto en la administración pública como en participación social. Asimismo, destacan la necesidad de participación de los actores, organizaciones y gobierno como si no fueran parte intrínseca del Estado.

Derivado de lo anterior, la conceptualización de gobernanza se delimita a partir de las perspectivas y elementos a integrar en la definición, ello es resultado del paradigma utilizado, como punto de enfoque:

- a) La responsabilidad total de las resoluciones a los problemas públicos en la administración gubernamental. Propuestas donde sobresale una visión que no analiza la intervención de ciudadanos, sin entenderla como un ejercicio de democracia al más alto nivel (Canto, 2008). Sin embargo, una perspectiva más integrada de la responsabilidad gubernamental sería en analizar la gobernanza a partir de política pública (PNUD, 2025)
- b) El curso de un estado democrático, el cual integra a diferentes factores (económicos y sociales) y actores para resolver problemas públicos (PNUD, 2025; OCDE, 2012; Canto, 2008; Aguilar, 2007).

Por lo tanto, para generar un análisis adecuado de un problema público desde la gobernanza, es importante revisar la perspectiva de la categoría misma. Así, en el análisis conceptual sobre la gobernanza, encontramos que el tipo de enfoques donde hacen referencia tanto a la manera de gobernar para la búsqueda de bienestar social, como a resoluciones de problemas públicos, por tanto, se les puede considerar con un sentido instrumental. Dado, que a través de la gobernanza, aspiran a una mejora

gubernamental y a manera gerencial abordan temas de eficiencia y eficacia, de gestión y mejoras de la administración pública para abordar un problema social.

Sin embargo, para este tipo de enfoques si bien son importantes, es pertinente preguntar ¿qué pasa en las actuales sociedades donde hay reclamos ciudadanos hacia el gobierno para establecer políticas públicas que atiendan adecuadamente un problema público que impacta en la dinámica de su cotidianidad? En respuesta al cuestionamiento, que trata de puntualizar, esta perspectiva aleja de este enfoque que permita vincular las opiniones de grupos sociales sobre la idoneidad del establecimiento de políticas públicas, así como la efectividad para la resolución de problemas públicos.

En contrapropuesta, es necesario acercarse a la perspectiva de la gobernanza, cuya función sea utilitaria, la cual permita comprender la correspondencia entre Estado y Sociedad, los desgastes de dicha relación para tratar problemas públicos. En este sentido, encontramos abordajes adecuados para nuestros propósitos, lo cual requiere una proximidad conceptual contenida en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, que distingue la gobernanza entre democrática y efectiva

La gobernanza democrática está definida en este estudio como las (inter) acciones entre actores estatales y no estatales para formular e implementar políticas y reformas sociales, económicas e institucionales relacionadas con el acceso y/o el ejercicio del poder, con el objetivo de mejorar la gobernabilidad de los sistemas políticos. Esta tiene una conexión importante con los procesos y mecanismos de representación política. La gobernanza efectiva, por su vez, se refiere directamente a los procesos de toma de decisión conectados con la formulación e implementación de las políticas públicas (PNUD, 2025)

Sin embargo, como se ha mencionado en la parte introductoria, la participación ciudadana, significa que implica una incidencia tanto en la estructura del Estado y en políticas públicas, porque los grupos sociales tienen prioridades, opiniones que parten de su realidad; de tal forma, es mediante esta posición como intervienen en asuntos colectivos ya sea para reproducir o transmutar la condición social y política. Para este caso, responde a violencia.

Pero, ¿qué se entiende por violencia? Dado que hay un sinúmero de definiciones, en esta investigación se comprende a través de las condiciones de violencia; por ello, la Organización Mundial de la Salud anota:

El uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones (OMS, 2002).

Sobre el interés de revisar problemas como la violencia e inseguridad, responde a la clasificación de México como un país violento por sus alarmantes índices, lo cual significa que el tema de la violencia ha sido en los últimos 20 años una parte prioritaria en la agenda pública en el país.

Esta condición da paso a realizar una revisión de la política pública de las dos últimas administraciones gubernamentales en México, para analizar, si dichas políticas han dado respuesta al problema de violencia medido a través de percepción de inseguridad. Es decir, el análisis de política pública sea adecuado para contrarrestar la violencia, a partir de datos oficiales, y se correlacione con percepción de inseguridad, la cual es fundamental para conocer de las opiniones y percepciones de dicha política pública.

En este sentido, es fundamental partir del principio de la violencia, misma que está monopolizada por el Estado. Si bien, la modernidad cuenta con la institucionalización de nuevas formas de poder, así las exaltaciones de violencia son provisionalmente controladas y sometidas por reglas, estatalizadas y transformadas en instrumento legal (Sofsky, 2006).

En tanto, a través de la institucionalización del Estado, el cual ejerce violencia por medio de control social y, a pesar de que la finalidad sea abatir la violencia, una manera de ejercer dicho control es mediante la instrumentalización de políticas públicas. Asimismo, es importante resaltar que algunas instituciones se encargan de resolver las problemática de violencia, mientras que otras recurren al delito (o podrían hacerlo) para promover la gobernanza. Práctica, que permite la legitimación del ejercicio del poder y/o la búsqueda de capacidades para ejercerlo; derivado de la vinculación del delito a la necesidad de seguridad a causa de la generación del miedo permanente a la violencia,

lo cual es determinante a nivel social, en el ámbito familiar y comunidad (Meneses y Raccanello, 2022).

Por lo tanto, si partimos del entorno con altos índices de delitos, ello conduce a la revisión necesaria de las políticas públicas, su efectividad y la opinión que mantiene la ciudadanía al respecto de la violencia, así que el tema de inseguridad se toma de las encuestas oficiales del INEGI

Revisión de Políticas de Seguridad

El presente análisis de resultados de las administraciones tendrá como eje central revisar la política pública a través de los resultados obtenidos tanto en índice de delitos y percepción de inseguridad.

En la administración de Enrique Peña Nieto, 2012 a 2018, se pretendió tomar distancia de su antecesor, respecto a la confrontación y captura de líderes de cárteles (al menos de forma discursiva). La nueva propuesta, sustentó la prevención del delito, como estrategia principal para reducir la violencia. Por ello, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, integró una meta denominada México en Paz, misma que trazó y delimitó dicha prevención del delito para menguar la problemática de violencia, reestablecer la serenidad en familias mexicanas y atenuar los indicadores de homicidios, secuestros y extorsiones (DOF, 2013). Es decir, la política en seguridad fue diseñada para atender delitos de alto impacto, con la finalidad de influir en la percepción de inseguridad. En cuanto a las estrategias de esta política para recuperar paz fueron: a) Prevenir el delito y recobrar el tejido social; b) Eficacia en justicia penal; c) Profesionalización y mejora en cuerpos policiacos; d) Reforma del sistema penitenciario; e) Promoción organizada para la participación ciudadana; f) Cooperación internacional; g) Información útil para ciudadanos; h) Coordinación de autoridades; i) Regionalización; j) Fortalecimiento de inteligencia. (Presidencia de la República, 2015)

En consecuencia, se estableció el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y Delincuencia (PNPSVD), el cual tuvo la finalidad de: a) Aumento de corresponsabilidad y participación ciudadana; b) Reducción de vulnerabilidad en poblaciones prioritarias ante violencia y delincuencia; c) Formación de entornos favorables para convivencia; d) Fortalecimiento de capacidades institucionales para la

prevención social; e) Establecimiento de coordinación auténtica entre los tres órdenes de gobierno (DOF, 2014).

Además, entretejieron otras consideraciones: Centralización de acuerdos desde la Secretaría de Gobernación para la seguridad; desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública, creación de la gendarmería y administración de funciones en policías estatales y municipales a través de un mando único (Serrano, 2019). Sin embargo, salvo la centralización de decisiones, ninguna otra medida cristalizó, por lo cual fueron intentos fallidos.

En suma, la política en seguridad aplicada en la administración gubernamental de Enrique Peña Nieto fracasó estrepitosamente, así lo muestra resultados de homicidios dolosos, donde alcanzó un total de 156,066 (SESNSP, 2025), cifra que rebasa a su antecesor. Las acciones de su gobierno, en contraparte de la retórica política manejada, dan cuenta que se alineó al manejo que tiene Estados Unidos, en el combate a las drogas, basado en la captura a líderes de cárteles de droga y dismantelamiento de bandas.

Por su parte, Hernández (2020) razona las causas del fracaso de la política de seguridad y sostiene que el PNPSVD tuvo un mal diseño metodológico, dado que se generaban dos zonas prioritarias con altos índices de violencia para ser atendidas, por estado, a pesar de que había estados que requerían mayor atención que otros. También, apunta que para atender el PNPSVD se creó la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, y el titular en turno³, llegaba al cargo por el resultado de coyunturas políticas que obedecían a intereses que controlaban el poder político y no existía compromiso por consolidar la prevención social del delito. Este deterioro, en el impulso del programa en mención, se reflejó en la disminución presupuestal. Además, el gobierno se concentró en el impulso y negociaciones de las reformas estructurales en México.

Al final del sexenio, Enrique Peña Nieto, dejó una crisis de violencia e inseguridad alarmante, así que Andrés Manuel López Obrador, ofreció cambios en política de seguridad, dirigido a la pacificación del país, su argumento en campaña política fue la urgencia de una transformación en México, con lo cual se lograría la pacificación a

³ En el sexenio de Enrique Peña Nieto existieron cinco titulares de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

corto plazo⁴. También, explicó sobre las condiciones necesarias para dicha pacificación: políticas sociales dirigidas a jóvenes, con la intención de que estos no fueran integrados a bandas criminales; asimismo, se asentaron cambios en la reglamentación para uso de drogas, además, argumentaron la necesidad de contar con penas alternativas y amnistías. Toda esta serie de iniciativas, se concentraron en el slogan de “abrazos, no balazos”.

Por otra parte, mediante la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, se genera la llamada Estrategia Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024 (Gobierno de México, 2018), la cual se apega a derechos humanos y se integra mediante ocho propuestas, entre las cuales, se destaca la que precisa el Nuevo Plan de Seguridad Pública. Este plan, tiene como finalidad la construcción de una cultura de paz, por lo cual demandó la vinculación entre instituciones y población. Por ello, se dio paso a reformular el criterio sobre seguridad nacional, mismo que permitió acrecentar las funciones de las fuerzas armadas y con ello dar paso a la vinculación con la sociedad civil. Consecuentemente, se instituye la Guardia Nacional, la cual se integró por personal de Policía Militar, Policía Naval y Policía Federal. En lo referente a la operatividad, se organizaron 250 coordinaciones en el país, bajo el siguiente criterio: acorde la cantidad de población y al grado incidencia delictiva, además se pretendió sumar tanto ciudadanos como organizaciones de la sociedad civil, incluso, organismos especializados para evaluar logros. La organización institucional de Guardia Nacional, tendría una vigencia hasta 2024, tiempo necesario para desarrollar su estructura, capacidades e implantación territorial, sin embargo, en el caso de las fuerzas armadas, de manera extraordinaria, se les dotó de funciones para la atención de seguridad pública (DOF, 2019).

Para Serrano (2019) su explicación sobre las razones de que la estrategia de pacificación no avanzó, se debió a que dicha estrategia fue anunciada en campaña política. Pero, ya entrada la administración, la restauración institucional de este gobierno se realizó, principalmente, en la Secretaría de Seguridad, con el propósito de centralizar tanto el poder político como el policial. De tal forma, la institución en mención, pasó a ser Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana. Para ponerse en marcha, atrajo unidades administrativas, provenientes de administraciones anteriores, tales como: Policía Federal, instancias para prevenir el delito, Servicio de protección

⁴ En campaña, López Obrador ofrecía resolver en tres años el problema de la violencia e inseguridad. Posteriormente el ajuste discursivo fue que este tipo de problemas no se resuelven a corto plazo.

federal, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, mismo que pasó a nombrarse Centro Nacional de Inteligencia.

Ese contexto puede ayudar a explicar la fallida estrategia de seguridad, por lo tanto, se logra observar que el número de homicidios y feminicidios⁵ en el sexenio, tuvo una elevación de casos, su cierre llegó a 194,540 casos en total (SESNSP, 2025), cifra que rebasa a las de sus antecesores.

En suma, las últimas dos políticas de seguridad (ahora revisadas) dan cuenta que aún violencia e inseguridad es un problema pendiente de resolución en México y, permanece como un problema prioritario. Es decir, dado que las políticas de seguridad no han dado los frutos esperados para la reducción significativa de la violencia, hecho demostrado contundentemente por el número oficial de homicidios, situación que genera efectos sobre percepción de inseguridad, evidenciado cuando las personas emiten opiniones sostenidas en el miedo que les produce vivir en sus estados. En este sentido, se muestran en la siguiente Gráfica 1, el histórico sobre percepción de inseguridad.

Gráfica 1. Percepción de inseguridad en México, 2013-2024



Nota. Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Los valores corresponden al porcentaje de la población de 18 años y más que considera insegura su entidad federativa.

Fuente: INEGI, ENVIPE (2013–2024).

⁵ Para una mejor contabilidad se dividen en homicidios y feminicidios.

En este sentido, en la Gráfica 1, se refleja el resultado porcentual sobre percepción de inseguridad en México (eje Y), a través del histórico (eje X), el cual es equivalente a los años que integran el análisis hecho de las políticas en seguridad de la administración de Enrique Peña Nieto y de Andrés Manuel López Obrador; sustentado en datos oficiales de ENVIPE (2024).

Conclusiones

En este caso, al realizar una revisión sobre gobernanza, sea de tipo democrática o efectiva, esta conduce a comprender la problemática de violencia, así como su impacto en la vida de las personas que sienten y se perciben inseguras; situación que se ha rentabilizado políticamente, al establecer la retórica sobre la resolución de violencia y nos deja claras reflexiones a propósito:

El problema público de la violencia e inseguridad, no se ha resuelto y no existe una clara ruta de solución al mismo, dado que ganan los intereses políticos sobre la decisión de resolver el tema.

Si la gobernanza, está dirigida a resolver los problemas públicos entre el Estado y sociedad, y así fortalecer la participación de ciudadanos, en una perspectiva democrática; los resultados del análisis muestran que no hay tal. La gobernanza efectiva, esa que tiene como finalidad concretar política pública, tampoco ha mostrado ser eficaz, solo cuenta algunos elementos, discursivamente útiles pero sin que ello signifique encaminar la resolución de violencia e inseguridad.

Al generar estrategias, para abatir la violencia, el gobierno obtiene beneficios sobre el tema, que obedece a generar un diseño institucional, el cual podría facilitar la concentración de poder; además de generar programas a propósito del tema y enfocados a atender otros problemas sociales

Las estrategias del gobierno en turno, en materia de seguridad generan una polarización de opiniones al respecto. Sin embargo, los efectos de dicha polarización no permitirán restaurar el tejido social, lo cual es grave, dado que repercute en la cohesión social. Condición que no abona a la construcción de una resolución de problema público, en consecuencia, no hay condiciones para resolver la violencia.

La inclinación hacia una solución militar para la seguridad pública, deja sin sentido escuchar opiniones y conocer sobre las preferencias de ciudadanos, también invalidaría cualquier acción que los convierta en actores del proceso en la formulación de políticas. Además, facilita recortar fondos para temas de seguridad pública.

Declaraciones éticas

Uso de herramientas de inteligencia artificial. La autora declara que en la elaboración del presente manuscrito no se emplearon herramientas de inteligencia artificial generativa para la producción de contenido sustantivo, análisis, resultados ni redacción. La concepción, el desarrollo argumentativo, la interpretación de datos y la redacción final son responsabilidad exclusiva de la autora, conforme al numeral 9 de las Directrices para Autores de El Colegio de Tlaxcala, A. C. y a la política COPE (2024) sobre el uso de IA en publicaciones académicas.

Conflicto de interés. La autora declara no tener conflicto de interés económico, profesional, institucional ni personal que pudiera haber influido en los resultados o en las interpretaciones presentadas en este capítulo.

Originalidad. Este manuscrito es original, no ha sido publicado previamente en otro medio y no se encuentra simultáneamente en proceso de evaluación editorial en otra publicación. Las fuentes utilizadas han sido debidamente citadas y referidas conforme al estilo APA 7.

Financiamiento. La autora declara que la elaboración del presente capítulo no recibió financiamiento externo específico de agencias públicas, comerciales o sin fines de lucro.

Consideraciones éticas. El presente trabajo corresponde a una revisión documental basada en fuentes oficiales y bibliografía académica de acceso público; por su naturaleza no requirió aprobación de comité de ética ni consentimiento informado de participantes.

Contribución autoral (taxonomía CRediT). Patricia Meneses Ortiz: conceptualización, investigación, análisis formal, curación de datos, redacción del borrador original, redacción de la versión final, revisión y edición.

Referencias

- Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (39), 5-32. <https://hdl.handle.net/20.500.14330/CLA01000307296>
- Canto, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y cultura* (30), 9-37. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200002
- Diario Oficial de la Federación* (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013
- _____. (2014). Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y Delincuencia 2014-2018. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014
- _____. (2019). Reforma Constitucional donde se adicionan y derogan diversas disposiciones, en materia de Guardia nacional. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019#gsc.tab=0
- ENVIPE (2024). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2024/doc/envipe2024_presentacion_nacional.pdf
- Garland, D. (2005), La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea. Gedisa.
- Gobierno de México (2018). Estrategia Nacional de Paz y Seguridad Ciudadana. <https://www.gob.mx/sspc/articulos/estrategia-nacional-de-paz-y-seguridad-2018-2024?idiom=es>
- Hernández, G. (2020). Política de seguridad en México entre 2012 y 2018. Del enfrentamiento a la prevención del delito. *Espiral*, 27(77), 43—79. <https://doi.org/10.32870/eees.v27i77.7082>
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (2009). Memorias del Seminario Permanente de Derechos Humanos. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2818/5.pdf>
- Meneses, P. (2023). La reacción social como una forma de violencia para adolescente. En P. Valencia, M. Nateras y P. Meneses (Eds.), *Violencia en contra de las mujeres*,

- jóvenes y adultos mayores. Su respuesta en materia de género en México y Colombia* (pp. 17–39). El Colegio de Tlaxcala. <https://revistacoltlax.mx/omp/index.php/repositoriocoltlax/catalog/view/83/98/600>
- Meneses, P. y Raccanello, K. (2022). Gobernar bajo la sombra del delito En P. Valencia y M. Nateras (Eds.). *Ciudadanía, Violencia y Cultura* (pp. 223-239). Universidad de Medellín.
- OCDE (2012). Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México. https://www.oecd.org/es/publications/estudios-de-la-gobernanza-publica-de-la-ocde-hacia-una-gestion-publica-mas-efectiva-y-dinamica-en-mexico_9789264116252-es.html
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2002). *Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud*. https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/43431/9275324220_spa.pdf
- Presidencia de la República (2015). *Política pública de seguridad y procuración de justicia*. <http://www.presidencia.gob.mx/politicadeseguridad>
- PNUD (2025). Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Gobernanza Democrática. Gobernanza Efectiva y Desigualdad en América Latina. <https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/gobernanza-democratica-gobernanza-efectiva-y-desigualdad-en-america-latina>
- Restrepo, D. (1997). Relaciones Estado–sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano, *Revista Reforma y Democracia*. (7). <http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2015/06/indalecio.pdf>
- SESNSP (Secretariado del Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública) (2025). Incidencia delictiva. <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/informacion-de-incidencia-delictiva-nacional?state=published>
- Serrano, M. (2019). La estrategia de seguridad de AMLO. ¿De la pacificación a la militarización?. *Revista IUS*, 13(44), 207—228. <https://doi.org/10.35487/rius.v13i44.2019.615>
- Simon, J. (2011) *Gobernar a través del delito* (V. Boschirolí, Trad.). Gedisa. (Trabajo original publicado en 2007).
- Sofsky, W. (2006). Tratado sobre la violencia (J. Chamorro, Trad.). Abada Editores. (Trabajo original publicado en 1996).

Uvalle, R. (2015) Lo público y la gobernanza En D. Klingner, y R. Moreno (Eds.). *Tormenta Perfecta, el tráfico de drogas ilegales en la zona fronteriza México—Estados Unidos y el papel de las administraciones públicas*. (pp. 374—396). Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro. https://www.iapas.mx/Publicaciones/Tormenta_Perfecta_Trafico_Drogas_Ilegales_Zona_Fronteriza_Mexico_USA.pdf

LA GOBERNANZA ELECTORAL EN TLAXCALA 2024: LAS ACCIONES AFIRMATIVAS

Pablo Ranchero Ventura¹

Resumen

El objetivo del capítulo es revisar el cumplimiento de las acciones afirmativas en favor de los grupos prioritarios en el proceso electoral local ordinario en Tlaxcala, 2023-2024; por parte de los partidos políticos y de las instituciones electorales. Las acciones afirmativas buscan revertir desigualdades en el ejercicio de los derechos políticos electorales y lograr la igualdad material entre las personas durante todo el proceso electoral. Dicho cometido se hará en el marco de la gobernanza electoral y la observancia de los procedimientos de la administración electoral; ubicándonos en las elecciones de diputados locales y bajo la interrogante: ¿el cumplimiento de las acciones afirmativas es determinante para el acceso a la justicia electoral de los grupos de atención prioritaria?

Palabras clave: Gobernanza electoral, derecho electoral, justicia electoral, administración electoral y sistema electoral.

¹ Doctor en Estudios Sociales. Profesor-Investigador en estancia posdoctoral (SECIHTI) en El Colegio de Tlaxcala. Correo: pablo.rventura@coltlax.edu.mx Declaro que no se usaron herramientas de IA para la elaboración del presente trabajo.

Abstract

This chapter aims to review the implementation of affirmative action measures for priority groups in the 2023-2024 local elections in Tlaxcala, by political parties and electoral institutions. Affirmative action seeks to reverse inequalities in the exercise of political and electoral rights and achieve substantive equality among individuals throughout the electoral process. This analysis will be conducted within the framework of electoral governance and compliance with electoral administration procedures, focusing on the local elections for state representatives and addressing the question: Is the implementation of affirmative action measures essential for priority groups to access electoral justice?

Keywords: Electoral governance, electoral law, electoral justice, electoral administration, and electoral system.

Introducción

El trabajo contiene tres apartados concatenados para el análisis de la gobernanza electoral desde el cumplimiento de las acciones afirmativas para los grupos de atención prioritaria de las elecciones para diputados locales en Tlaxcala. El primero desarrolla la revisión conceptual de la gobernanza electoral y las acciones afirmativas en la administración electoral. El segundo apartado apunta a una revisión de las acciones afirmativas emitidas por el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones (ITE) para el proceso electoral local ordinario 2023-2024; lineamientos que debían acatar los partidos políticos y las personas candidatas independientes (en particular la elección de diputaciones locales). El tercer apartado se enfoca en examinar el cumplimiento de las acciones afirmativas en las elecciones para diputados locales en ambas modalidades, Mayoría Relativa (MR) y Representación Proporcional (RP) y sus efectos en la configuración del Congreso estatal. Lo anterior, mediante un alcance descriptivo-analítico; desde el análisis documental (jurídico) y el estudio de caso (Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024). Asimismo, las fuentes de información son: normativas electorales nacionales y estatales, Lineamientos y Acuerdos Generales del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones. Al final se agregan las

conclusiones donde se advierte el alcance (o no) del propósito del capítulo y se atiende la interrogante guía del trabajo.

La gobernanza electoral

La construcción de la propuesta analítica sobre gobernanza electoral deviene de la concepción general que advierte un tipo de gobernanza donde se toma en cuenta la participación de diferentes actores en la toma de decisiones para el diseño de políticas, programas sociales e instituciones (Aguilar, 2013; Treviño, 2011). La participación ciudadana en la toma de decisiones públicas resulta primordial en la relación gobierno-sociedad; en consecuencia, está en el centro de la gobernanza. De esto, Canto (2008) indica que asociar la gobernanza con la participación ciudadana y por ende en los asuntos públicos genera un contrasentido: “por un lado, un elevado optimismo discursivo sobre los alcances de esta participación; pero, por el otro, una escasa intervención real de la ciudadanía en las políticas públicas [asuntos públicos]” (pp. 10-11). Este segundo escenario deriva de las condiciones sociales, normativas e institucionales insuficientes para el ejercicio pleno de los derechos de la ciudadanía.

De modo que, la gobernanza electoral basada en la participación ciudadana debe garantizar la óptima relación entre el gobierno y la sociedad, a través de los canales institucionales idóneos para alcanzar la efectiva práctica de los derechos político-electorales de la ciudadanía. Así pues, con lo anterior se pretende explicar que existe un conjunto amplio de actividades que genera y mantiene un marco institucional en que se realiza el voto y la competencia electoral (Mozaffar y Schedler, 2002). Entonces, el concepto gobernanza electoral corresponde a una perspectiva cíclica relativa a los procesos comiciales que nos permite observar sus diferentes fases, además de identificar a los actores relevantes y contrastar los sistemas de reglas que se utilizan para los diferentes niveles de gobierno (Medina y De la Cruz, 2022, p.12; Medina y Ramírez, 2015).

Por su parte, Mozaffar y Schedler (2002) señalan que la gobernanza electoral es una variable explicativa de la calidad de los procesos electorales, ya que implica la configuración y la supervisión de todo el marco legal. Esto implica la observación y vigilancia de las etapas del proceso electoral con el objetivo de hacer guardar la calidad de las elecciones ya que se tiene una correlación significativa con la democracia (Hartlyn

et al., 2009). Lo anterior, requiere de un sistema electoral suficientemente autónomo y profesional para generar un escenario óptimo para la competencia del personal político contendiente de modo que cada uno tenga una oportunidad justa para participar y en su caso ganar un puesto de elección popular.

En el desarrollo del concepto (empírico) “gobernanza electoral”, algunos autores indican de manera recurrente que para explicar la calidad de los procesos electorales se debe abarcar la interacción de las reglas constitucionales, legales e institucionales; sin olvidar las prácticas organizativas de la sociedad que las determinan. Pero, cuáles son las reglas que se pueden aludir para entender todo lo que abarca la gobernanza electoral: a) diseño de las reglas (*rule making*), que implica la formulación y elaboración de las reglas básicas del juego electoral; b) aplicación de las reglas (*rule application*) que consiste en la aplicación de las normas para el juego electoral; y c) adjudicación de las reglas (*rule adjudication*), que consiste en resolver las controversias que surjan dentro del juego. (Mozaffar y Schedler, 2002, como se citó en Ramírez, 2013, p. 27).

Con dichos elementos podemos entender que las actividades en el marco de la gobernanza electoral recaen en la administración electoral de los procesos y procedimientos de los comicios. Entonces, la gobernanza como administración electoral se sustenta en la forma de gobierno, estructura, composición, procedimientos internos, niveles de eficacia, eficiencia, funciones, independencia y autonomía de los organismos electorales (Pérez, 2022, p. 447).

Para algunas de las investigaciones sobre la gobernanza electoral, una de las propuestas menciona tres dimensiones o enfoques de análisis: a) subjetiva; b) procesos; y c) sistémica. La primera se enfoca y profundiza en los organismos electorales, los agentes encargados del desarrollo de las elecciones; la segunda se aboca en la administración como gestión de las elecciones; y la tercera apunta a la relación de las elecciones con otros elementos del sistema político (Mozaffar y Schedler, 2002; Picado, 2009). Por lo tanto, la delimitación de la gobernanza electoral está diseñada para operar en tres niveles: diseño, aplicación y adjudicación de reglas electorales; así como, la operatividad de los acuerdos entre los actores y las consecuencias políticas derivadas de la incidencia en cada uno de los niveles (Ramírez, 2013, p. 20-21).

Otras propuestas se basan en que la gobernanza electoral considera primordial la participación de los diversos actores en la toma de decisiones y en el involucramiento de

la ciudadanía en los asuntos públicos. En consecuencia, se mencionan tres vertientes de análisis de la gobernanza electoral: la primera pone énfasis en los órganos responsables de la administración y responsables de las transiciones democráticas (Pastor, 1999); la segunda apunta a las dimensiones de la gobernanza (legislativa, administrativa y jurisdiccional), es decir, lo concerniente a los procesos normativos (Mozaffar y Schedler, 2002; Ramírez, 2013); la tercera se ha concentrado en el proceso electoral con un enfoque integral, de naturaleza sistémica y con carácter cíclico (Medina, 2016).

Finalmente, otra propuesta sobre la gobernanza electoral indica que se compone de elementos internos y externos, los primeros se relacionan con la dirección del organismo electoral y se centran en: a) La composición del órgano directivo; b) El proceso decisorio del órgano directivo; c) La responsabilidad del órgano directivo; d) la organización de la institución electoral. Asimismo, los elementos externos tienen relación con la misión, visión y objetivos del órgano electoral de dirigir el proceso; con ello se puede manifestar que la poca eficiencia del órgano electoral repercute en el proceso electoral (Pérez, 2016).

En el presente trabajo se orienta en que “la gobernanza electoral se refiere al conocimiento de qué tan eficaz y creíble es el organismo electoral en asegurar elecciones bajo una competencia imparcial” (Pérez, 2016, p. 2) y que redondee un proceso electoral de calidad. Para los fines del presente trabajo, la gobernanza se entiende como la relación entre los actores políticos (personas candidatas) y las autoridades electorales (órganos electorales), en el contexto de un proceso electoral competitivo con reglas conocidas y procedimientos adoptados (reconocidos) por los participantes (Medina, 2016).

Con base en esta definición el trabajo empírico presenta cuatro categorías: actores participantes; sistema de reglas; órdenes de gobierno y órganos electorales. Las anteriores, se revisan bajo cuatro niveles: 1) diseño de reglas (arena legislativa), 2) aplicación de reglas (arena administrativa), resolución de disputas (arena jurisdiccional) y revisión regional (arena internacional) (Medina, 2016, p. 7). El presente trabajo se ubica en las categorías: actores participantes y sistema de reglas; la revisión del nivel: aplicación de las reglas (arena administrativa).

Las acciones afirmativas

Para el Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024, el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones (ITE) emitió una serie de acciones afirmativas que tienen el propósito de proteger los derechos político-electorales y con ello revertir los escenarios de desigualdad en materia de participación, garantizar el acceso a la representación político electoral de los grupos que han sido discriminados históricamente (y dar voz a las minorías). En el proceso electoral se atendieron los siguientes grupos: juventudes, personas indígenas, LGBTTTIQ+ y personas con discapacidad.

La acción afirmativa, o discriminación positiva, “es una medida jurídica transitoria para dar un tratamiento privilegiado a ciertos grupos de la población con el objetivo de superar las desigualdades existentes a pesar de la igualdad formal” (Nohlen, 2006, p. 13). Lo primordial de las acciones afirmativas es cuestionar e incidir en todas las situaciones fácticas y formales que limitan y han obstaculizado a las personas (y grupos) excluidos históricamente; de manera que no han logrado la igualdad sustantiva y efectiva como un derecho humano. Por lo tanto, “la acción afirmativa es un medio que busca restablecer la igualdad en los grupos sociales a los que se ha negado o restringido la posibilidad de acceder y participar en la configuración, validación y reclamos de sus derechos humanos en igualdad de oportunidades” (Durango, 2016, p. 141).

Las acciones afirmativas para los grupos de atención prioritaria son mecanismos que permiten, de manera transitoria, acelerar la igualdad sustantiva a todas las personas sin importar su condición social, física, socioeconómica, jurídica, entre otras. La legislación nacional señala que las acciones afirmativas refieren a las:

“medidas especiales, específicas y de carácter temporal, a favor de personas o grupos en situación de discriminación, cuyo objetivo es corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones. Se adecuarán a la situación que quiera remediarse, deberán ser legítimas y respetar los principios de justicia y proporcionalidad” (Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación [LFPED], 2025, Art. 15, Séptimus).

En la amplia gama de acciones afirmativas se pueden incluir medidas que tenga por objetivo favorecer el acceso, la permanencia y la promoción de personas que pertenezcan (o se adscriban) a grupos en situación de discriminación (y subrepresentados) para la ocupación de cargos de elección; lo anterior, mediante el establecimiento de participación por porcentajes o cuotas (LFPED, 2025, Art. 15, Octavus).

Además, si se desea focalizar las acciones afirmativas la ley mandata que “serán prioritariamente aplicables hacia personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, afro descendientes, mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas jóvenes, personas con discapacidad y personas adultas mayores” (LFPED, 2025, Art. 15, Octavus). Con ello se garantiza a toda persona la igualdad real de oportunidades y el derecho a la no discriminación y lograr su acceso y participación en las candidaturas de cargos de elección popular. Por consiguiente, la implementación de las acciones afirmativas como lineamientos centrales para el proceso electoral derivan de los cambios en las reglas electorales; ya que éstas se mueven en todo momento debido a que los modelos electorales no siempre coinciden con los comportamientos de los actores (Ramírez, 2013). Entonces, los cambios derivados de las acciones afirmativas se hacen en busca de la justicia electoral que modela las reglas.

Lineamientos electorales a grupos de atención prioritaria

El Instituto Tlaxcalteca de Elecciones (ITE) planteó igualar oportunidades y capacidades con un enfoque de derechos político-electorales. Esto significa entender la igualdad como el pleno ejercicio de la ciudadanía, en dignidad y con el reconocimiento completo de los actores. Por lo tanto, el Consejo General del ITE estableció los lineamientos que debían observar los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes y candidaturas independientes para el registro de sus candidaturas a los cargos de elección popular en el PELO 2023-2024 [Lineamientos, PELO 2023-2024]; en los cuales se definieron los grupos de atención prioritaria, con sus respectivos porcentajes y cuotas de candidaturas para las diputaciones locales en los 15 distritos electorales que presenta la entidad tlaxcalteca.

Tabla 1. Grupos de atención prioritaria (porcentajes y cuotas)

Grupos	Elección de diputaciones	
	Mayoría Relativa	Representación Proporcional
Juventudes	Del total de distritos en los que participen, deberá postularse al menos en el 20% candidaturas jóvenes.	Los partidos políticos deberán postular en las listas de representación proporcional, cuando menos una candidatura de personas jóvenes
Personas indígenas	Deberán postular cuando menos 2 candidaturas indígenas, en los distritos electorales locales 08, 09, 10 y 15.	Los partidos políticos deberán postular en las listas de representación proporcional, cuando menos una candidatura indígena.
Personas de la comunidad LGBTTTIQ+	Deberán postular cuando menos 1 candidatura de la comunidad LGBTTTIQ+, en el distrito electoral local que determinen.	Los partidos políticos deberán postular en las listas de representación proporcional, cuando menos 1 candidatura de la comunidad LGBTTTIQ+.
Personas con discapacidad	Deberán postular cuando menos 1 candidatura de personas con discapacidad, en el distrito electoral local que determinen.	Los partidos políticos deberán postular en las listas de representación proporcional, cuando menos 1 candidatura de personas con discapacidad.

Fuente: Lineamientos, que debían observar los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes y candidaturas independientes para el registro de sus candidaturas a los cargos de elección popular en el PELO 2023-2024).

El orden de los porcentajes y las cuotas en las candidaturas a diputados locales para los grupos de atención prioritaria, los cuales deben cumplimentar los partidos políticos y coaliciones electorales nos demuestra un orden de los porcentajes de la población de cada grupo, respecto de la población total. En ese orden de ideas los jóvenes, las personas

indígenas, las personas de la comunidad LGTBTTIQ+ y las personas con discapacidad, demuestran cómo desde el orden de la gobernanza electoral se debe realizar una idónea administración de la gestión electoral. Lo anterior, es para buscar el mayor éxito del PELO 2023-2024 y con ello “generar certidumbre a los distintos actores en relación a las reglas del juego electoral, credibilidad sobre la celebración de los comicios y aceptación de los resultados electorales” (Ramírez, 2013, p. 25).

Los porcentajes y cuotas de los cuatro grupos de atención prioritaria para las elecciones de 2024 en Tlaxcala muestran en forma práctica las medidas jurídicas (transitorias) para dar tratamiento privilegiado a los grupos de atención prioritaria de la población con el objetivo de superar las desigualdades existentes, a pesar de la igualdad formal (Nohlen, 2006). Asimismo, los porcentajes y cuotas en algunos grupos prioritarios tratan de guardar cierta correspondencia con la población representada. Por ello, cada grupo presenta porcentajes y cuotas con mínimos para su cumplimiento y se abarcan los dos principios de representación política: mayoría relativa y representación proporcional.

Finalmente, resta revisar el sustento normativo (Tabla 2) de cada grupo prioritario con sus referencias internacionales, nacionales y estatales; con ello podemos ubicar y explicar la importancia de garantizar los derechos humanos (político-electorales) de las personas y grupos de atención prioritaria en el contexto de la gobernanza electoral.

Tabla 2. Marco normativo de las acciones afirmativas grupos de atención prioritaria

Dimensiones	Internacionales	Nacionales	Estatales
Juventudes	• Carta de Declaración de los Derechos Humanos (Art. 1, Art. 2, Art. 21). • Convención iberoamericana de Derechos de los jóvenes (Art. 21)	• Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 1, Art. 9, Art. 34 y Art. 35). • Ley General de Partidos Políticos (Art. 3). • Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Art. 7). • Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (Art. 2)	• Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala (Art. 22). • Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala (Art. 8). • Ley de la Juventud para el Estado de Tlaxcala (Art. 1, Art. 2, Art. 5 y Art. 7).
Personas Indígenas	• Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Art. 1, Art. 3, Art. 19). • Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales (Art.1, Art. 2, Art. 3, Art. 4, Art. 6, Art, Art. 34) • Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Art. XXI, Art. XXII) • Corte Interamericana de Derechos Humanos (Sentencia del 27/06/2012)	• Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 1, Art. 2, Art. 133). • Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Art. 26).	• Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala (Art. 1, Art. 14). • Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala (Art. 8).

LGBTTTIQ+	• Declaración Universal de los Derechos Humanos (Art. 1, Art. 2, Art. 7) • Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 2, Art. 3, Art. 4, Art. 20, Art. 25, Art. 26). • Convención Americana sobre Derechos Humanos (Art. 1, Art. 23, Art. 24) • Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia (Art.5, Art. 9). • Protocolo de San Salvador (Art. 3 y 4). • Principios de Yogyakarta (Principio 2, 25, 28) • Declaración de principios sobre la tolerancia (Art. 1, Art. 2 Art.3)	• Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 1, Art. 35, Art. 41, Art. 116). • Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (Art. 5, Art, 7, Art, 8, Art. 9, Art. 15 Bis, Art. 15 Ter, Art. 15 Quintus). • Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Art. 11).	• Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala (Art. 14, Art. 19, Art. 22) • Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala (Art. 6, Art. 8, Art. 9 Art. 24)
Personas con discapacidad	• Declaración Universal de los Derechos Humanos (Art. 1, Art. 2) • Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (incisos: m y n. Art. 4, Art. 21, Art. 29). • Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad (Art. I)	• Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 1) • Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (Art. 1, Art.2).	• Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala (Art. 14)

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones (2023-2024).

El primer respaldo normativo que ampara las acciones afirmativas hacia los grupos y personas de atención prioritaria, en el rubro de los derechos político electorales son los que se presentan en la Tabla 2. En el marco internacional se conciben dos dimensiones a destacar: la primera consiste en que los tratados y convenciones internacionales plantean principios éticos de los derechos humanos y corresponden a las disposiciones que rigen la garantía y protección de los derechos humanos ingénitos a las personas o grupos en particular. Por lo tanto, en el marco normativo hacia los grupos de atención

prioritaria deben prevalecer con mayor hincapié los principios, tales como: universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad, libertad, igualdad, dignidad, entre otros. La segunda dimensión que se advierte en la normatividad internacional es su calidad de mandato hacia los países firmantes de los acuerdos y tratados para que armonicen su legislación para lograr una eficaz prevención, investigación, sanción y reparación de las violaciones a los derechos humanos bajo los términos que establezca la ley correspondiente. Entonces, la normatividad internacional aplicada a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos político-electorales y lograr su participación en la vida política; en específico, participar como personas candidatas a un cargo de elección popular.

En el marco nacional y estatal, aparte de suscribir los tratados y convenios internacionales dichos instrumentos normativos presentan la aplicabilidad de los derechos político-electorales de los grupos de atención prioritaria. Es decir, los derechos humanos son derechos cuando se inscriben en la norma fundamental del Estado y en sus leyes reglamentarias, que prevén los mecanismos de aplicación. Por lo tanto, los derechos humanos se materializan en acciones concretas y con ello se transita de derechos humanos universales a derechos fundamentales. En concreto, la normatividad nacional y estatal se enfocan en materializar los derechos político-electorales con énfasis en los grupos de atención prioritaria; demostrando la importancia de subsanar las desigualdades históricas y permanentes de los adscritos a dichos grupos.

Acciones afirmativas en el Proceso Electoral Local Ordinario, 2023-2024

Las acciones afirmativas tienen por finalidad revertir cualquier desigualdad en el ejercicio de los derechos político-electorales, por lo tanto, conocer el cumplimiento por parte de los partidos políticos locales hacia los grupos específicos. Con base en los lineamientos que debían observar los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes y candidaturas independientes para el registro de sus candidaturas en el PELO 2023-2024; la revisión y análisis en el cumplimiento de dichos lineamientos se realizará para la elección de diputados locales.

De acuerdo con la ley nacional “son derechos político-electorales de las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos, con relación a los partidos políticos, los siguientes: “(...)

c). Votar y ser votado para todos los cargos de elección popular dentro de los procesos internos de selección de candidatos y candidatas en la elección de dirigentes, teniendo las calidades que establezca la ley y los estatutos de cada partido político” (Ley General de Partidos Políticos [LGPP], 2023, artículo 2). Tal derecho ha presentado limitantes históricas en algunas personas y grupos en específico; por consiguiente, la misma LGPP mandata que los partidos políticos deben presentar información pública sobre: “Los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general, aprobados por sus órganos de dirección, que regulen su vida interna, las obligaciones y derechos de sus militantes, la elección de sus dirigentes y la postulación de sus candidatos y candidatas a cargos de elección popular” (LGPP, 2023, art. 30, inciso C). Por consiguiente, los partidos políticos están obligados a mantener públicas las convocatorias para la elección o postulación de sus candidatos y candidatas, en donde se muestren los procedimientos y requisitos para la selección de las precandidaturas y candidaturas, correspondientes.

En el estado de Tlaxcala, la Ley Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala suscribe la LGPP y en su artículo 5 indica, que “Son derechos político-electorales de los ciudadanos tlaxcaltecas, con relación a los partidos políticos”; además, señala el derecho de votar y ser votado. De igual forma en el artículo 28, numeral VI se establece que los estatutos de los partidos políticos deben contener “Las normas y procedimientos democráticos para la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular” (Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, 2015). El derecho a votar y ser votados es el punto de partida para la implementación de las acciones afirmativas en atención a los grupos prioritarios; pero los mecanismos para hacer efectiva la igualdad sustantiva en el desarrollo y el ejercicio de los derechos político-electorales es la puesta en práctica de los mecanismos jurídicos que se relacionan con otros principios y derechos. Al respecto, el derecho a la no discriminación para la garantía de igualdad de derechos y la dignidad de todas las personas. Entonces, los grupos de atención prioritaria que se retoman en este trabajo; jóvenes, las personas indígenas, las personas de la comunidad LGBT+ y las personas con discapacidad, parten de que comparten condiciones de desigualdad en el acceso a participar como personas candidatas a un puesto de elección popular.

En ese tenor, el Consejo General del ITE emitió los “lineamientos que deberán observar los partidos políticos, coaliciones [...] para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular para el PELO 2023-2024” [LPPC]; el documento

esgrime las reglas de postulación de las candidaturas. Para los fines del capítulo nos concentramos en la elección de diputados locales y en la entidad tlaxcalteca se eligen 15 diputados por la vía de la Mayoría Relativa (MR) y 10 por la vía de la Representación Proporcional (RP). Por lo tanto, cada partido político o coalición debía garantizar los porcentajes y cuotas, citadas en la Tabla 1.

Para el primer grupo de atención prioritaria, los jóvenes; las personas consideradas con esta condición etaria son las que oscilen de 18 a 30 años de edad cumplidos al día de la elección (LPPC, 2024, p. 12); los partidos políticos deben postular el 20% del total de distritos en el que participen, por el principio de MR y postular al menos una candidatura por el principio de RP. En este caso, el cumplimiento de dicho estatus se vuelve factible al presentar documento que avale su edad.

El segundo grupo referente a las personas indígenas los partidos políticos deben presentar (una cuota) de cuando menos 2 candidaturas indígenas, en los distritos locales 8, 9, 10 y 15, por el principio de MR y al menos una candidatura por el principio de RP. La disposición de postular en los distritos electorales locales señalados deriva de la información reportada por el Catálogo Nacional de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI); en donde se reporta que Tlaxcala tiene 57 comunidades indígenas (56 nahuas y 1 otomí).

De esta manera, en los distritos 8, 9 10 y 15 se concentra el mayor número de personas autodenominadas como indígenas. Para este grupo el instrumento de validación para ratificar la “auto adscripción calificada” es que los partidos o coaliciones deberán acreditarla con al menos un documento que reconozca la misma.² Dicho documento debe ser emitido por alguna autoridad que lo avale: una Asamblea general comunitaria; Autoridades indígenas y/o tradicionales; Autoridades civiles (presidencia de comunidad, secretaria del Ayuntamiento, cronista del Ayuntamiento). [También,] Autoridades agrarias como: comisariado ejidal y consejo de vigilancia; Autoridades eclesiásticas (mayordomía [fiscalías], sacerdotes, obispos); Consejo de ancianos y tiaxcas (LPPC, 2024, p. 16).

² Vivir o pertenecer a una comunidad indígena; Ser descendiente de personas indígenas de la comunidad indígena; Haber prestado servicio en la comunidad indígena; Haber participado activamente en beneficio de una comunidad indígena; Haber desempeñado un cargo tradicional en su comunidad indígena; Hablar una lengua indígena; Haberse desempeñado como representante de su comunidad indígena; Haber desempeñado un cargo eclesiástico en su comunidad indígena; Ser miembro de una asociación o sociedad indígena; Haya participado en el Consejo de ancianos

El tercer grupo, sobre las personas de la comunidad LGBTTTIQ+ la cuota que deben cumplir los partidos políticos es presentar al menos 1 candidatura por cada principio de representación electoral; MR y RP. En este grupo, también, se deben asignar las candidaturas con independencia del cumplimiento de los lineamientos de la paridad de género (con algunas particularidades) y el reconocimiento de las personas será mediante la auto adscripción.³

Finalmente, para el grupo de las personas con discapacidad se mantuvo el mismo orden anterior, una candidatura en cada principio de representación.⁴ Entonces, como en todos los grupos de deben respetar los lineamientos de la paridad de género y la acreditación de discapacidad permanente, los partidos políticos y coaliciones al presentar las candidaturas; éstas deben presentar alguno de los siguientes documentos (en ese orden de prelación): a) Credencial para personas con discapacidad permanente emitida por el Departamento de Discapacidad del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en Tlaxcala (SEDIF); b) Certificado de Discapacidad permanente emitido por autoridades de salud estatales o federales (IMSS, ISSSTE, Hospital Militar, Secretaría de Salud del Estado de Tlaxcala); c) Dictamen médico de Institución Pública que conste sobre una condición de discapacidad permanente; d) Constancia Médica de Institución Pública que conste sobre una condición de discapacidad permanente (LPPC, p. 21).

El documento de los LPPC (2024), también menciona sobre las candidaturas de personas residentes en el extranjero; los partidos políticos deberán postular en las listas del principio de Representación Proporcional (RP), cuando menos una candidatura de personas residentes en el extranjero (Art. 34, p. 22). Para lo anterior, los partidos políticos y las coaliciones deben atender el vínculo con el estado y la comunidad migrante. Cabe señalar, que para este caso solo se aplica para el principio de RP y las personas de esta condición no están en el orden de grupos de atención prioritaria.⁵

³ Quizá una de las recomendaciones de los expertos en el tema, es que las personas que se auto adscriban a dicha comunidad, tengan el reconocimiento de los grupos o colectivos en defensa de los derechos de la comunidad de la diversidad sexual.

⁴ En los cuatro grupos de atención prioritaria, tanto el propietario, como el suplente deben contar con el mismo estatus que corresponda y atendiendo la paridad de género.

⁵ Si las fórmulas de candidaturas postuladas por alguna acción afirmativa, corresponde a más de un grupo de atención prioritaria, por ejemplo, que la fórmula sea integrada por personas jóvenes, además que pertenezcan a la comunidad LGBTTTIQ+ y, que se auto adscriban indígenas, para su cumplimiento, la candidatura se contabilizará solo para un grupo de atención prioritaria, misma que debe estar especificada por parte del partido político que la postule.

Ahora bien, la revisión del cumplimiento de los lineamientos descritos para atender las acciones afirmativas de los grupos de atención prioritaria para el PELO 2023-2024, en las elecciones para diputados locales y en el marco de la gobernanza electoral. Con base en el marco analítico que considera la gobernanza electoral como el conjunto de interacciones entre actores, instituciones y reglas; es decir, candidatos, candidatas, partidos políticos y la normatividad aplicable. La interacción se da en tres niveles o dimensiones: diseño de las reglas, aplicación de las reglas y la adjudicación de las reglas. Para este caso, nos concentramos en el segundo nivel, la aplicación de las reglas (*rule application*), que refiere a la implementación de las normas para el proceso electoral. Líneas arriba ya se explicó la aplicación de las normas sobre las acciones afirmativas a grupos de atención prioritaria, en cuanto al proceso de postulación de personas candidatas a diputados (as) locales por los dos principios de representación, por parte de los partidos político o coaliciones.

La condicionante de los lineamientos (LPPC, 2024), después de los procesos de verificación y prevenciones (con sus respectivas sustentaciones y apercibimientos) el Consejo General en caso del incumplimiento por parte de los partidos políticos y coaliciones. Conforme a los lineamientos de postulación aplicará el artículo 41 que indica: “En caso de que el partido político, coalición, candidatura común (...) no subsane dentro del término establecido en el Capítulo anterior, respecto de las acciones afirmativas en favor de juventudes, indígenas, comunidad LGBTTTIQ+, personas con discapacidad y de personas residentes en el extranjero, el Consejo General no registrará dichas postulaciones” (p. 25).

A continuación, la tabla 3 nos ilustra los niveles de la gobernanza electoral y sus elementos, en donde se agregan los elementos de las normas constitucionales (e internacionales). Lo cual nos resume lo que se explicado hasta ahora:

Tabla 3. Niveles de gobernanza electoral

Meta reglas: normas constitucionales (tratados y acuerdos internacionales)	
Niveles	Elementos
1. Elaboración/diseño de las normas: Seleccionar y Definir las reglas básicas del juego electoral	
a) Reglas de la Competencia Electoral:	▪ Fórmula electoral: cociente natural y resto mayor ▪ Magnitud del Distrito: demográfica ▪ Límites de los Distritos: entidades y municipios ▪ Tamaño de la Asamblea: Congresos ▪ Calendario Electoral: elecciones ordinarias y concurrentes
b) Reglas de la Gobernanza Electoral:	▪ Registro de Electores: INE ▪ Registro de Partidos, Candidatas y Candidatos: INE/ITE ▪ Regulación y Financiamiento de Campañas: INE/ITE ▪ Observación Electoral: INE/ITE ▪ Diseño de Boleta o Papeleta: INE ▪ Mesas de Votación o Casillas: INE ▪ Votación, Escrutinio y Cómputo: INE/ITE ▪ Elección de los cuerpos electorales: municipales y distritales ▪ Autoridades de Resolución de Conflictos: tribunales
2. Reglas de aplicación: Organización del juego electoral	▪ Registro de votantes, candidatos, candidatas y partidos ▪ Registro de Observadores Electorales ▪ Campañas Educativas sobre el voto ▪ Organización Electoral ▪ Votación, escrutinio y reportes
3. Reglas de adjudicación: Declarar los resultados y resolver las controversias	▪ Admisión de controversias ▪ Tramitación y Sustanciación de Casos ▪ Publicación y Ejecución de resoluciones o sentencias

Fuente: elaboración propia con datos de Mozaffar y Schedler (2002).

Los partidos políticos ante dichas disposiciones cumplieron con los lineamientos y subsanaron las notificaciones para cumplir con los porcentajes y cuotas de las postulaciones a candidaturas a diputados locales, por ambos principios de representación; es decir, el cumplimiento de las acciones afirmativas. Mozaffar y Schedler (2002) señalan que la aplicación de las reglas electorales radica en cómo se organiza la ejecución de todas las actividades para establecer los elementos institucionales para lograr una óptima competencia electoral. Entonces, el examinar el cumplimiento de las acciones afirmativas en las elecciones para diputados locales en ambas modalidades, Mayoría Relativa (MR) y Representación Proporcional (RP); va más allá de la obligatoriedad que

tenían los partidos políticos por respetar y atender las reglas electorales para los grupos de atención prioritaria. Empero, el cumplimiento de las cuotas y porcentajes presentó varios inconvenientes sobre con las personas indígenas, personas de la de la comunidad LGBTTTIQ+ y las personas con discapacidad. Porque, para la convalidación de su pertenencia a este grupo de personas se pudo prestar a simulaciones; debido, a que se debe mejorar en torno a sí las personas registradas bajo las acciones afirmativas en verdad representan a los grupos que señalan pertenecer.

En términos reglamentarios, la justicia electoral, entendida como el respeto al derecho de votar y ser votado, en específico, lograr la participación de los grupos históricamente y socialmente discriminados. Por ello, se puede advertir que se cumplieron los alcances de la gobernanza electoral y lo podemos vislumbrar en la conformación del Congreso del estado derivado de los resultados electorales del 01 de junio de 2024. De los 15 distritos electorales por el principio de MR se obtuvieron los siguientes datos.

Tabla 4. Resultados de acciones afirmativas, principio de Mayoría Relativa

Dimensiones	15 distritos: Resultados
Tipo de candidaturas	11 candidaturas comunes 4 candidaturas de partido (MORENA)
Género	7 hombres (distritos: 1, 3, 6, 8, 10, 12, 13); 7 mujeres (distritos: 2, 4, 5, 8, 11, 14, 15); 1 No binario (distrito 7)
Grupos de atención prioritaria	- Jóvenes: 3 distritos (4, 11 y 13) - Personas indígenas: 4 distritos (8, 9, 10 y 15) - Comunidad LGBTTTIQ+: 2 distritos (5 y 7) - Personas discapacitadas: 1 distrito (2) - General (N/A): 5 distritos (1, 3, 6, 12 y 14)

Fuente: elaboración propia con datos del Acuerdo del CG del ITE (ITE-CG 223/2024).

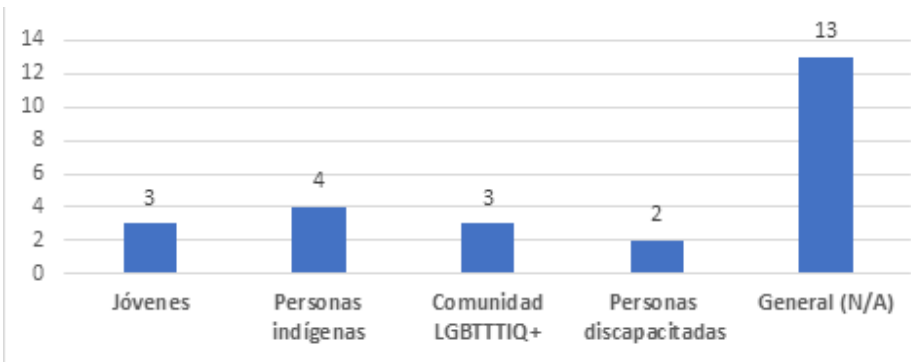
Tabla 5. Resultados de acciones afirmativas, principio de Representación Proporcional

Dimensiones	10 diputados: Resultados
Tipo de candidaturas	▪ 10 candidaturas de partido (PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, MC, PAC, PNAT y FXMT)
Género	▪ 2 hombres ▪ 8 mujeres
Grupos de atención prioritaria	▪ Comunidad LGBTTTIQ+: 1 diputado ▪ Personas discapacitadas: 1 diputado ▪ General: 8 diputados

Fuente: elaboración propia con datos del Acuerdo del CG del ITE (ITE-CG 223/2024).

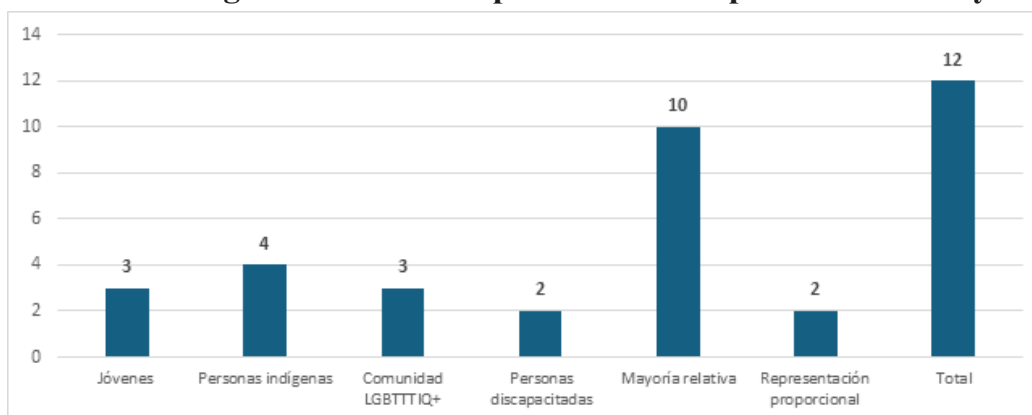
Con base en los resultados referidos en las tablas 4 y 5, la paridad de género quedó de la siguiente forma: 7 hombres (MR) y 2 hombres (RP), con total de 9; por su parte, 7 mujeres (MR) y 8 mujeres (RP); además, 1 No binario. En resumen, las mujeres conforman el 60 %; los hombres el 36%; y, una persona No binaria el 4%, de los escaños en el congreso estatal. En cuanto a los grupos de atención prioritaria y con base en los porcentajes y cuotas de las candidaturas, los resultados electorales de las 25 curules, por ambos principios de representación: Mayoría Relativa y Representación Proporcional.

Gráfica 1. Conformación del congreso estatal, grupos de atención prioritaria



Fuente: elaboración propia con datos del Acuerdo del CG del ITE (ITE-CG 223/2024).

Gráfica 2. Congreso Estatal. Grupos de atención prioritaria: MR y RP



Fuente: elaboración propia con datos del Acuerdo del CG del ITE (ITE-CG 223/2024).

Conclusiones

Con base en lo anterior, se puede advertir que la gobernanza electoral entendida como el conjunto de interacciones entre actores, instituciones y reglas, logró su cometido en las elecciones del PELO 2023-2024 en la entidad Tlaxcalteca. Ya que mediante las acciones afirmativas hacia los grupos de atención prioritaria se logró que el 48% de los escaños del congreso estatal (13 diputaciones) quedaron en manos de las personas candidatas de los grupos citados. Por ello, podemos apreciar lo que el marco analítico refiere en cuanto a la dimensión de la aplicación de las reglas y su efectividad para lograr el acceso a los puestos de elección popular, por parte de personas de grupos prioritarios. En concreto, se cristaliza la justicia electoral como propósito primordial de la gobernanza electoral.

Para el grupo de los jóvenes al solicitar 20% de las postulaciones por MR y al menos una candidatura en las listas de RP, se alcanzaron 3 diputaciones. En el caso de las personas indígenas, la cuota es más efectiva ya que al solicitar postulaciones de personas candidatas para cuatro distritos electorales locales, arrojó el mismo número de diputados. En el orden de la comunidad LGBT+ la cuota de postulaciones fue de cuando menos 1 candidatura en MR y una candidatura en RP; con ello se obtuvo 3 diputaciones. Finalmente, las personas con discapacidad la cuota de postulaciones fue de cuando menos 1 candidatura en MR y una candidatura en RP; con ello se obtuvo 2 diputaciones. Lo que muestra la efectividad de las acciones afirmativas en cuanto a la garantía y respeto de los derechos político-electorales de las personas de los grupos de atención prioritaria,

pero sobre todo la eficiencia de las instituciones electorales en la aplicación de las reglas de los comicios. Con ello se da respuesta la pregunta guía del capítulo; respecto a si ¿el cumplimiento de las acciones afirmativas es determinante para el acceso a la justicia electoral de los grupos de atención prioritaria? En efecto, son determinantes, solo resta atender que son medidas transitorias para lograr la igualdad sustantiva.

El último apunte radica en que el modelo analítico de la gobernanza es útil para la revisión de la administración electoral, ya que a través del buen trabajo de sus tres componentes (eficiencia administrativa, neutralidad política y responsabilidad pública de las instituciones electorales), se logra el acceso a la justicia electoral, más allá de la validación de las elecciones. En ese orden, se logra obtener justicia electoral (JE), resultado de la gobernanza electoral; toda vez que la JE tiene como objetivo la protección “del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes a efecto de poder impedir que pueda violarse en su perjuicio la voluntad popular (Orozco, 2006, pp. 2-3). La protección se ahonda cuando se trata de las personas y grupos de atención prioritaria; su idónea administración electoral y la aplicación de las reglas como un elemento de la gobernanza electoral que genera elementos de certeza y eficiencia en la calidad de las elecciones.

Como nota final cabe indicar que desde la parte normativa y cuantitativa se obtuvo la conformación del congreso estatal con diputados y diputadas que encontraron dichos espacios gracias a las acciones afirmativas. Empero, queda pendiente identificar si las personas candidatas emanadas de los grupos de atención prioritaria realmente representan a esos grupos o si fueron meras postulaciones instrumentales. Incluso, preguntarse si las y los ganadores de una curul estatal representan y trabajan en pro de los grupos sociales históricamente vulnerados y que de ellos nace la progresividad normativa con las acciones afirmativas. En ese caso, dichas acciones tendrían un efecto contrario en la democracia, porque van a continuar perpetrando la exclusión y van a deslegitimar el sistema electoral con ejercicios performativos, que van en contra de la esencia de la gobernanza electoral.

Declaraciones éticas

Declaración sobre uso de inteligencia artificial. El autor declara que en la elaboración de este capítulo no se utilizaron herramientas de inteligencia artificial generativa para la producción de contenido sustantivo, análisis, redacción o conformación de los argumentos teóricos aquí expuestos. Las ideas, la sistematización conceptual, la taxonomía propuesta y la redacción final son de su entera autoría y responsabilidad, conforme a las Directrices COPE 2024 sobre uso de inteligencia artificial adoptadas por El Colegio de Tlaxcala, A. C.

Conflicto de interés. El autor declara que no existe conflicto de interés — financiero, profesional, institucional, político o personal— que haya podido influir en el diseño, ejecución, análisis o conclusiones del presente estudio. El análisis se basa exclusivamente en documentos públicos del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, en la legislación electoral nacional y estatal vigente, y en literatura académica especializada.

Financiamiento. El presente capítulo se elaboró en el marco de la estancia posdoctoral del autor en El Colegio de Tlaxcala, A. C., financiada por la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (SECIHTI) del Gobierno de México. SECIHTI no intervino en el diseño del estudio, la recolección o el análisis de la información, ni en la decisión de publicar los resultados.

Contribución de autoría (taxonomía CRediT). El capítulo es de autoría única. Pablo Ranchero Ventura concibió el problema de investigación; diseñó el marco analítico; realizó la búsqueda, sistematización y análisis documental de la normatividad electoral y de los acuerdos del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones; redactó el manuscrito original; y atendió las observaciones del proceso editorial.

Ética de la investigación. El estudio es de naturaleza documental y se sustenta en fuentes públicas (normatividad electoral, lineamientos y acuerdos del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, publicaciones académicas). No involucra participantes humanos ni datos personales sensibles, por lo que no requirió dictamen de un comité de ética. La cita y el uso de los documentos consultados se ajustan a las normas de acceso a la información pública vigentes y a las disposiciones de propiedad intelectual aplicables.

Originalidad y simultaneidad. El autor declara que el manuscrito es original e inédito, que no ha sido publicado previamente en otro medio en su versión actual ni en

versiones sustancialmente similares, y que no se encuentra en proceso de evaluación editorial paralela en ningún otro espacio.

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. (2013). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2007, 13 de septiembre). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (A/RES/61/295). <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Canto, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y cultura*, (30), 9-37.
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. (2022). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. 17 de mayo de 2022. <https://www.diputados.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/constitu/tlaxcala.htm>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. (1917, 5 de febrero). Diario Oficial de la Federación (última reforma publicada el 03 de marzo de 2026). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012, 27 de junio). Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. <https://www.derechoshumanos.net/jurisprudencia/CIDH/2012-06-27-Sentencia-Caso-Kichwa-Sarayaku-Vs-Ecuador.pdf>
- Durango, G. (2016). “Las acciones afirmativas como mecanismos reivindicadores de la paridad de género en la participación política inclusiva: Ecuador, Bolivia, Costa Rica y Colombia”. *Revista de Derecho*. 45 (enero-junio), 137-68.
- Hartlyn, J., McCoy, J. y Mustillo, T. M. (2009). La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en América Latina contemporánea. *América Latina Hoy*, 51, 15-40. <https://www.redalyc.org/pdf/308/30811731002.pdf>
- Instituto Tlaxcalteca de Elecciones [ITE]. (2024). Lineamientos que debían observar los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes y candidaturas independientes para el registro de sus candidaturas a los cargos de elección

- popular en el Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024 (ITE-CG 10-2024) [LPPC]. <https://itetlax.org.mx/assets/pdf/acuerdos/ITE/2024/10.1.pdf>
- Instituto Tlaxcalteca de Elecciones [ITE]. (2024). Acuerdo del Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, por el que se aprueba el cómputo de las elecciones de diputaciones locales por el principio de Representación proporcional y asignación del partido político de las diputaciones correspondiente, con base en la suma total de los votos registrados en las actas de cómputo distrital uninominal derivas del PELO 2023-2024. (ITE-CG 223/2024). <https://itetlax.org.mx/assets/pdf/acuerdos/ITE/2024/230.pdf>
- Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, Reformada, Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 01 de abril de 2024, (México). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIMJ.pdf>
- Ley General de Partidos Políticos, [LGPP], Reformada, Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], 02 de marzo de 2023. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP.pdf>
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales [LGIPE], Reformada, Diario Oficial de la Federación [DOF], 14 de octubre de 2024 (México). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>
- Ley de la Juventud para el Estado de Tlaxcala. Reformada, Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala [P.O.E.T.], 4 de septiembre de 2018.
- Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala [LPPET), Reformada Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala [P.O.E.T.] número extraordinario, 03 de septiembre de 2015.
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, [LIPET], Reformada, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, 23 de diciembre de 2024. <https://www.tetlax.org.mx/wp-content/uploads/2018/10/Ley-Instituc-y-Procedims-Elects-Tlax.pdf>
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación [LFPED], Reformada, Diario Oficial de la Federación [D. O. F.], 14 de noviembre de 2025, (México). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPED.pdf>

- Medina, L.E. (2016). Gobernanza y régimen electoral en la reforma política de 2014, TEPJF. https://www.te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/TSDE_52_Gobernanza_y_regimen_electoral_Medina.pdf
- Medina, L. E. y De la Cruz Carrillo, O. (2022). La gobernanza electoral en el federalismo mexicano. *Acta Republicana. Política y Sociedad*, 23 (21): 11-18. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/248881/1/La-gobernanza-electoral.pdf>
- Medina, L. E. y Ramírez, E. C. (2015). Electoral Governance: More than Just Electoral Administration. *Mexican law review*, 8 (1), 33-46.
- Mozaffar, S., & Schedler, A. (2002). The comparative study of electoral governance: Introduction. *International Political Science Review*, 23(1), 5-27.
- Nohlen, D., Schultze, R. O. (2006). Diccionario de ciencia política. Teoría, Métodos, Conceptos. Porrúa/Colegio de Veracruz.
- Organización de las Naciones Unidas. (1945). Declaración universal de los derechos humanos. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Organización de las Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO]. (1995, 16 de noviembre). *Declaración de principios sobre la tolerancia*. UNESCO. <https://www.unesco.org/es/legal-affairs/declaration-principles-tolerance>
- Organización de las Naciones Unidas. (2006). *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 61/106 de 13 de diciembre de 2006. <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>
- Organización de los Estados Americanos. (2016). Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (AG/RES. 2888 XLVI-O/16).
- Organización de los Estados Americanos. (1999). Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. https://www.oas.org/es/sedi/ddse/paginas/index-4_convencion.asp

- Organización de los Estados Americanos. (2013). *Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia*. Recuperado de http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-69_discriminacion_intolerancia.asp.
- Organización de los Estados Americanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”*. San José, Costa Rica: Organización de los Estados Americanos. https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- Organización Internacional del Trabajo. (1989). Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (Núm. 169). <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/DADPI.pdf>
- Orozco, J. (2006). Justicia Electoral y Garantismo Jurídico, Porrúa.
- Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ). (2005). *Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes*. Badajoz, 11 de octubre de 2005. <https://oij.org/wp-content/uploads/2017/01/Convenci%C3%B3n.pdf>
- Pastor, R. (1999). “The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research”. *Democratization*, 6 (4), 1-27.
- Pérez, J. A. (2016). “Gobernanza electoral en América Latina”, *Observatorio de Reformas Políticas en América Latina*, Ciudad de México, UNAM, IIJ y Washington, D. C., OEA, Secretaría para el Fortalecimiento Democrático. <https://reformaspoliticas.org/reformas/gobernanza-electoral/jose-alfredo-perez-duharte/>
- Pérez, J. A. (2022). Retos y formas de la gobernanza electoral, en Freidenberg, F. *Las reformas a la representación política en América Latina*, UNAM-IIJ, pp. 447-459.
- Picado, H. (2009). Diseño y transformaciones de la gobernanza electoral en Costa Rica. *América Latina Hoy*, 51, 95-116. <https://www.redalyc.org/pdf/308/30811731006.pdf>
- Principios de Yogyakarta. (2007). Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género. [Yogyakartaprinciples.org](http://yogyakartaprinciples.org). <https://yogyakartaprinciples.org/principles-sp/>

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, 17 de noviembre de 1988, OEA Serie sobre Tratados N.º 69. <https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>

Ramírez, E. C. (2013). Modelos de gobernanza electoral en América Latina. Tesis de doctorado, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa.

Treviño, J. A. (2011). Gobernanza en la administración pública. Revisión teórica y propuesta conceptual. *Contaduría y administración*, (233), 127-153.

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN DEL AGUA. EL CASO DE LA CONSULTA POPULAR EN QUINTANA ROO

María Carolina Restrepo Gómez¹

Resumen

La incorporación de la participación ciudadana en la gestión de recursos hídricos ha configurado nuevas formas de construcción de consensos en distintas latitudes, mediante la inclusión de una variedad importante de actores en disputa que confluyen en la toma de decisiones dentro de mecanismos de participación institucionalizados. En este contexto, este capítulo indaga sobre la consulta popular en el marco de la gestión del agua frente al estrés hídrico en México. La aproximación metodológica consiste en el análisis de caso de la consulta Popular en Quintana Roo sobre la continuación o no de la concesión para operar los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento en el estado de Quintana Roo. La investigación se enmarca en la tipología de los mecanismos de Democracia Directa de (Altman, 2010).

Palabras clave: participación social, gestión del agua, estrés hídrico, democracia, mecanismos de participación.

¹ Doctora en Gobierno y Política por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, profesora investigadora en el Centro de Estudios Políticos y Sociales en El Colegio de Tlaxcala A.C.

Abstract

The incorporation of citizen participation in water resource management has shaped new forms of consensus-building in various regions, introducing a significant range of actors who converge in decision-making within an institutionalized participatory mechanism. In this context, this article explores public consultations within the framework of water management and in the face of water stress in Mexico. The methodological approach consists of a case study of the public consultation in Quintana Roo regarding the continuation or termination of the concession to operate drinking water, sewage, and sanitation services in the state. The research is framed within Altman's typology of Direct Democracy mechanisms (2010).

Keywords: social participation, water management, water stress, democracy, participation mechanisms.

Introducción

La gestión del agua representa uno de los retos colectivos más complejos a los que se enfrentan las sociedades contemporáneas. La expansión demográfica y el aumento de la demanda agrícola e industrial han llevado a muchas comunidades a una situación de riesgo en el acceso al recurso, configurando un escenario de estrés hídrico. Esta situación puede ser definida como “la relación entre la demanda y la oferta de agua en una zona” (PNUD, 2024) la demanda se contrasta con las fuentes renovables como ríos y aguas subterráneas. Además de la disponibilidad, el estrés hídrico también se produce cuando el acceso al agua se ve restringido por su calidad. Según datos de Kuzma, Saccoccia y Chertok (2023) una cuarta parte de la población mundial enfrenta estrés hídrico, concentrándose en 25 países, entre los cuales se encuentra México.

La evolución en la conceptualización del agua arguye a su característica como proceso y no como algo dado (Soares & Hatch, 2023), esto implica el análisis de las formas en las que se produce, se gestiona, se controla y se distribuye el recurso hídrico. En este contexto, también se observan las dinámicas de los actores institucionales que intervienen en cada una de estas etapas, las relaciones de poder que se tejen, así como la exclusión e inclusión de los distintos actores en las decisiones.

En este sentido, las preocupaciones ciudadanas respecto a la escasez y calidad del agua han llevado a la expansión de espacios de participación ciudadana, donde puedan ser expresadas las demandas, pero donde también se pueda incidir en la toma de decisiones sobre la gestión, los procesos de concesión y la rendición de cuentas de quienes administran el recurso. Estos mecanismos pueden ser no institucionalizados como las asambleas comunitarias o comités vecinales de agua, pero también pueden ser figuras legisladas como espacios de participación y contenidas en leyes secundarias, como las consultas populares, los referéndums o las iniciativas ciudadanas.

La Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992 fue el primer antecedente de la inclusión de la participación ciudadana en asuntos relativos al agua en América Latina (Cedeño, 2022). De manera posterior, el Convenio de Aarhus (Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente) incorporó tres pilares sustantivos: el acceso a la información ambiental, la participación ciudadana en decisiones y el acceso a la justicia ambiental (Convenio de Aarhus, 1998).

Actualmente, se reconoce la centralidad de la participación ciudadana en la gestión de los recursos hídricos, ya que contribuye a la calidad de las decisiones. En este sentido, la participación propicia la incorporación de los conocimientos locales y una mayor implicación de quienes habitan un territorio, derivando en una mayor conciencia pública y un incremento de la confianza de la comunidad hacia las decisiones públicas.

A partir de lo anterior, este capítulo aborda la relevancia de la participación en la gestión hídrica. Para tal fin, se presenta una conceptualización inicial de los mecanismos de participación ciudadana y, de manera posterior, se analiza la experiencia de la consulta popular sobre la concesión de agua en Quintana Roo en el año 2022.

Mecanismos de participación ciudadana

El concepto de participación ciudadana, según Córdova (2005, p. 82), alude a “la acción y efecto de tomar parte en algo, a tener una parte en una cosa o tocarle algo de ella”. En el ámbito específico de la gestión del agua, este principio se traduce en la implementación de mecanismos que faciliten la acción colectiva para lograr una distribución equitativa del recurso hídrico.

La expresión ciudadana puede verse canalizada a través de mecanismos de participación, los cuales pueden ser entendidos como el conjunto de medios consultivos y organizativos de naturaleza democrática que permite a la ciudadanía el acceso a las decisiones directas en espacios territoriales, regionales y comunitarios (Alarcón, 2002). Estos espacios están destinados a la definición de los asuntos públicos y permiten el despliegue de recursos políticos de múltiples actores.

Uno de los elementos centrales de análisis de los mecanismos de participación ciudadana, es el origen de donde emanan, el cual está determinado por la naturaleza del impulsor. Estos mecanismos pueden originarse desde la ciudadanía, a los cuales se les denomina “desde abajo” o pueden ser activados por alguno de los poderes políticos o como consecuencia de la Constitución Política o alguna legislación internacional o nacional (Altman, 2010). En términos procedimentales, cuando estos mecanismos son activados “desde abajo” se recolectan firmas que corresponden a un porcentaje mínimo del padrón electoral indicado en las leyes secundarias de participación, estas firmas atraviesan procesos de validación, además de la de revisión de constitucionalidad del tema propuesto. Por su parte, cuando son activados “desde arriba” se caracterizan porque dependen de la voluntad de una institución del Estado y de los procedimientos contemplados para ello (Altman, 2010).

La vinculación es otro elemento determinante en el análisis de los mecanismos de participación ciudadana y su incidencia en las decisiones. Los mecanismos pueden ser vinculantes o no vinculantes. En este sentido, son vinculantes cuando los resultados electorales de los mecanismos se incorporan en forma de decisiones políticas o como reformas a la legislación. La vinculación puede estar determinada por la legislación, al considerar el mecanismo meramente como un ejercicio consultivo, o cuando la participación electoral en el mecanismo no alcanza un umbral de vinculación estipulado en el diseño del mecanismo.

Otro elemento para considerarse está relacionado con la forma del recurso político que está implícito en el mecanismo, de acuerdo con Altman (2005) la forma en la que se estructura la participación puede determinar su orientación, mantener el *statu quo* o, por el contrario, generar modificación. Es así como algunos mecanismos son activados para legitimar decisiones preestablecidas, canalizar el descontento sin alterar las estructuras de poder existentes o incorporar demandas ciudadanas de manera controlada. En

contraste, hay mecanismos que por la forma en que emanan, los actores que incluyen y la redistribución del poder que implican, logran ser una innovación democrática capaz de incidir en las agendas políticas o lograr cambios en las estructuras de poder.

Mecanismos de participación ciudadana en el estado de Quintana Roo

En México, desde 1992 se reconoció el sistema de gestión integrada del agua en la Ley de Aguas Nacionales, promoviendo espacios participativos como los consejos de Cuenca, buscando un enfoque más holístico en la gestión del agua, lo cual representó en el ámbito nacional un antecedente importante. De manera formal, el estado de Quintana Roo tiene contemplados ocho mecanismos de participación ciudadana contenidos en la Ley de Participación Ciudadana del estado de Quintana Roo creada en el 2018 y reformada por última vez en el año 2019. En este contexto, el estado cuenta con una diversidad de mecanismos que incluye a las figuras clásicas como el referéndum o la consulta popular y, mecanismos relativamente novedosos, como los presupuestos participativos o la silla ciudadana.

Para la ley local, la participación es entendida como “el derecho para intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno, contribuyendo a la solución de problemas de interés general y al mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad” (Ley de Participación Ciudadana, 2018, art. 2).

A continuación se describe de manera general los distintos mecanismos contemplados en la ley de participación ciudadana y sus principales características y criterios de activación.

El referéndum está contemplado como un mecanismo para que los ciudadanos puedan expresar su aprobación o rechazo a leyes, reformas, decretos, derogaciones e iniciativas de ley. El referéndum puede ser activado por el titular del Poder Ejecutivo, la mayoría de los diputados o de los integrantes del Ayuntamiento o por el tres por ciento de la lista nominal del estado.

Por su parte, el plebiscito es una figura que busca conocer la expresión ciudadana respecto a decisiones, actos, políticas públicas que emanen de la titularidad del Poder Ejecutivo, los titulares de dependencias, presidentes u órganos municipales.

En cuanto a la consulta popular, esta tiene como finalidad conocer la expresión de la ciudadanía a través de la aprobación o rechazo de algún tema de trascendencia en el ámbito municipal, regional o estatal con impacto significativo en la población. La consulta popular podrá ser dirigida a los ciudadanos en el ámbito municipal o estatal o a las organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la materia. La consulta popular será improcedente cuando sea referente a lo fiscal, tributario o electoral, cuente con datos falsos o contenga firmas que no sean auténticas. Además, la Ley de participación señala de manera textual que, la consulta será improcedente si “las razones que motivan la solicitud resultan frívolas, inverosímil, subjetiva o no contiene una relación directa causa-efecto de las razones expuestas” (Ley de Participación Ciudadana, 2018, art. 25).

La iniciativa ciudadana es el mecanismo que permite iniciar leyes o decretos de reforma, adiciones o derogaciones ante el poder legislativo. Este mecanismo puede ser activado por uno o varios ciudadanos. Serán improcedentes las iniciativas ciudadanas que versen sobre los derechos humanos, materia electoral, tributaria y de organización de los poderes.

Otro de los mecanismos es la silla ciudadana, un mecanismo que permite la asistencia y participación en las sesiones públicas del Ayuntamiento para realizar solicitudes o presentar propuestas que puedan ser incorporadas en los acuerdos.

Por su parte, la consulta vecinal permite a la ciudadanía emitir su opinión respecto a temas que atañen a su lugar de residencia. Este mecanismo está definido por la legislación como no vinculante, con la intención de que sus resultados configuren un ejercicio consultivo que sirva de juicio para que las autoridades puedan tomar decisiones.

El presupuesto participativo tiene como finalidad canalizar la expresión ciudadana sobre la priorización en la asignación de los recursos públicos, así como su participación en obras e infraestructura. En este mecanismo los ayuntamientos tienen la potestad de definir su partida y los criterios procedimentales.

Por último, las audiencias vecinales son un mecanismo que permite la solicitud de audiencias o recorridos en las localidades para que las autoridades de un Ayuntamiento puedan tener un encuentro con la ciudadanía. Este espacio suele ser asociado con las discusiones respecto al estado de los servicios públicos, obras o infraestructura.

A continuación en la tabla 1 se resumen las principales características de cada uno de los mecanismos reglamentados en el estado de Quintana Roo.

Tabla 1. Principales características de los mecanismos de participación ciudadana legislados en el estado de Quintana Roo

Mecanismo	Tipo de decisión	Posibles impulsores	Carácter de los resultados
Referéndum	Aprobación o rechazo de reformas, adición o derogación de leyes o iniciativas de ley.	Titular del Poder Ejecutivo. La mayoría de los diputados o de los integrantes del Ayuntamiento. El tres por ciento de la lista nominal del estado.	Vinculante
Plebiscito	Aprobación o rechazo de actos, decisiones y políticas públicas.	El Titular del Poder Ejecutivo. La mayoría de los diputados o de los integrantes del Ayuntamiento. Tres o más ayuntamientos, en caso de ser un plebiscito de carácter estatal. El tres por ciento de la lista nominal del estado.	Vinculante
Consulta Popular	Aprobación rechazo de algún tema de trascendencia estatal, municipal o regional.	Titular del Poder Ejecutivo. La mayoría de los diputados o de los integrantes del Ayuntamiento. El tres por ciento de la lista nominal del estado.	Vinculante
Iniciativa ciudadana	Promover una iniciativa, adición o derogación de una ley.	Uno o más ciudadanos.	Vinculante
Silla Ciudadana	Participación en la sesión pública del Ayuntamiento.	Uno o más ciudadanos. Representantes de las organizaciones de la sociedad civil o de los sectores de actividades industriales, comerciales, de bienestar social, ecológicos u otros.	Vinculante
Consulta vecinal	Opinión sobre temas colectivos del lugar de residencia.	Cada Ayuntamiento reglamenta sus procedimientos.	No vinculante
Presupuesto participativo	Participación en la designación de recursos y obra pública.	Cada Ayuntamiento reglamenta sus procedimientos.	Vinculante

Audiencias vecinales	Solicitud por parte de los vecinos para una audiencia o visita por una colonia o localidad.	Uno o más ciudadanos. Representantes de las organizaciones de la sociedad civil o de los sectores de actividades industriales, comerciales, de bienestar social, ecológicos u otros.	No vinculante
----------------------	---	--	---------------

Nota: adaptado de la Ley de Participación del estado de Quintana Roo.

Consulta Popular en Quintana Roo sobre la concesión de agua

A partir del panorama anterior sobre los mecanismos legislados en el estado, esta investigación aterriza de manera particular en el análisis de la consulta popular realizada en el año 2022 para decidir sobre la continuación o no de la concesión de agua potable en los municipios de Solidaridad, Benito Juárez, Isla Mujeres y Puerto Morelos en el estado de Quintana Roo. Este mecanismo resulta de particular interés, ya que configura un antecedente importante en el país sobre la activación de los mecanismos de participación ciudadana para la gestión de los recursos hídrico en el marco de una situación de estrés hídrico.

Como antecedente a la consulta, es importante mencionar que en 1993 se otorgó la concesión para operar los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento en el estado de Quintana Roo a la empresa Aguakan. Esta concesión fue otorgada por 30 años, mediante el Decreto 28 publicado en el Periódico Oficial del Estado el 20 de octubre de 1993; el 11 de diciembre de 2014 se prorrogó anticipadamente hasta el 31 de diciembre de 2053, conforme al Decreto 250 de la XIV Legislatura del Congreso del Estado de Quintana Roo (Congreso del Estado de Quintana Roo, 2014). La renovación de la concesión generó descontento en distintos sectores, lo que derivó en denuncias formales para revertir la concesión, además del descontento ciudadano debido a problemas con la presión del agua, retraso en las reparaciones, problemas de suministro, cuotas excesivas y contaminación, entre otros problemas.

El 23 de noviembre del 2020 se presentó en el Instituto Electoral de Quintana Roo una solicitud de activación de una consulta popular en la jornada electoral del 2021 para consultar sobre la continuidad de la concesión, el escrito aglutinaba firmas de la

ciudadanía y el órgano electoral aprobó la realización de la consulta en los municipios de Solidaridad, Benito Juárez, Isla Mujeres y Puerto Morelos.

La consulta popular fue celebrada el cinco de junio del 2022 y se realizó de manera concurrente con la jornada electoral local, la pregunta realizada fue “¿Está usted de acuerdo que, la empresa Aguakan continúe prestando el servicio concesionado de agua potable, alcantarillado y saneamiento?”.

Se fijó que la consulta popular tendría un umbral de vinculación del 35% del listado nominal de electores de cada municipio (Instituto Electoral de Quintana Roo, 2022). Los resultados globales obtenidos fueron los siguientes:

Tabla 2. Resultados de la consulta popular

Municipio	Sí	No	Participación
Benito Juárez	69,893	157,759	36.79%
Solidaridad	11,269	51,417	28.02%
Isla Mujeres	3,806	5,880	44.96%
Puerto Morelos	3,647	5,947	44.96%

Fuente: adaptado del Instituto Electoral de Quintana Roo.

La consulta fue vinculante en los municipios de Benito Juárez, Isla Mujeres y Puerto Morelos, mientras que en el municipio de Solidaridad los resultados electorales no alcanzaron el porcentaje para lograr ser vinculantes. De manera posterior, los resultados fueron impugnados por la empresa lo que generó un proceso legal que terminó en la suspensión definitiva de la concesión en el año 2023.

Conclusiones

Existe un consenso generalizado sobre la mejora de la calidad de las decisiones a partir de la implicación de quienes habitan un territorio y son los principales implicados en las consecuencias. En este contexto, frente a la crisis de estrés hídrico, los mecanismos de participación ciudadana resultan una figura que dota de recursos políticos a las comunidades para aumentar su capacidad de agencia.

La contribución de estos mecanismos ha sido variada, en algunos casos han logrado contribuir a la gestión de preocupaciones ciudadanas y en otros casos, los esfuerzos de la ciudadanía no han logrado tener incidencia debido a la abstención en este tipo de ejercicios consultivos. En algunos casos, los criterios para que una consulta sea vinculante se enfrentan con la poca participación de la ciudadanía.

La experiencia de la consulta popular en los municipios de Quintana Roo es un caso paradigmático que evidencia la activación de los mecanismos de participación ciudadana en las decisiones sobre la gestión del agua. No obstante, también evidencia como la abstención electoral puede ser un obstáculo para la vinculación de estos mecanismos a las decisiones públicas. En este sentido, la participación debe evolucionar hacia estadios donde aquélla tenga un efecto cada vez más vinculante para que no se reduzca a un simple ejercicio formal y legitimador procesal de las actuaciones de la administración como el caso de los mecanismos activados “desde arriba”.

Declaraciones éticas

Declaración sobre uso de inteligencia artificial. La autora declara que utilizó la herramienta de Inteligencia Artificial generativa ChatGPT (OpenAI, modelo GPT-4) exclusivamente para la traducción al inglés del resumen (abstract) y para apoyo en la revisión léxico-gramatical y de estilo del manuscrito. No se utilizaron herramientas de inteligencia artificial generativa para la producción de contenido sustantivo, análisis, redacción o conformación de los argumentos teóricos aquí expuestos. Las ideas, la sistematización conceptual, la taxonomía propuesta y la redacción final son de su entera autoría y responsabilidad, conforme a las Directrices COPE 2024 sobre uso de inteligencia artificial adoptadas por El Colegio de Tlaxcala, A. C.

Conflicto de interés. La autora declara no tener conflictos de interés financieros, profesionales ni personales que pudieran haber influido en el diseño, desarrollo o resultados de la investigación presentada en este capítulo.

Financiamiento. La presente investigación no recibió financiamiento específico de agencias del sector público, comercial o sin fines de lucro. El trabajo se desarrolló en el marco de las actividades de investigación adscritas al Centro de Estudios Políticos y Sociales de El Colegio de Tlaxcala, A. C.

Contribución de autoría (taxonomía CRediT). María Carolina Restrepo Gómez: conceptualización, metodología, investigación, análisis formal, redacción del borrador original, redacción de la versión revisada y validación final del manuscrito.

Ética de la investigación. El capítulo se basa en información de carácter público: documentos normativos del Estado de Quintana Roo, resultados oficiales del Instituto Electoral de Quintana Roo y fuentes académicas y hemerográficas de acceso abierto. La investigación no involucró sujetos humanos, datos personales sensibles ni trabajo de campo que requiriera consentimiento informado o aprobación de un comité de ética en investigación.

Originalidad y autoplagio. La autora declara que el manuscrito es original, no ha sido publicado previamente ni está sometido simultáneamente a evaluación en otro medio editorial. Se han citado adecuadamente todas las fuentes utilizadas y se respetan los derechos de autor de los materiales referenciados. El porcentaje de similitud, verificado mediante herramientas institucionales de detección, se encuentra por debajo del 15 % permitido por la Política Editorial de El Colegio de Tlaxcala, A. C.

Permisos y materiales de terceros. La autora declara contar con los permisos necesarios para el uso de cualquier material ajeno (datos, gráficos o imágenes) incorporado en el capítulo, así como con la aprobación de su inclusión en la presente publicación.

Referencias

- Alarcón, V. (2002). Ley de participación ciudadana en México. En J. Bokser, N. Thede, D. Závalo y H. Tejera (Eds.), *Democracia y formación ciudadana* (pp. 105–165). DECEYEC / IEDF.
- Altman, David. (2005). Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana? *Política y gobierno*, 12(2), 203–232. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372005000200203&lng=es&tlng=es.
- Altman, D. (2010). Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?

- Perfiles latinoamericanos*, 18(35), 9-34. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532010000100001&lng=es&tlng=es.
- Cedeño, E. (2022). La participación ciudadana en la gestión del agua y saneamiento. Un estudio de caso del aumento de los controles democráticos en la política de aguas en Uruguay (2005-2010). *Revista estudios de políticas públicas*, 8(1), 113-114. <https://dx.doi.org/10.5354/0719-6296.2022.65841>
- Congreso del Estado de Quintana Roo. (2014). Decreto número 250 por el que se prorroga anticipadamente la concesión otorgada a Desarrollos Hidráulicos de Cancún, S. A. de C. V. XIV Legislatura, 11 de diciembre de 2014. https://documentos.congresoqroo.gob.mx/historial/14_legislatura/decretos/2anio/1PO/dec250/E1420141211250.pdf
- Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, 25 de junio de 1998. <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/access-to-information-public-participation-and-access-to-justice-in-environmental-matters-aarhus-convention.html>
- Córdova, G. (2005). Participación ciudadana y gestión del agua: los líderes de Comités de Vecinos en Ciudad Juárez, Chihuahua. *Estudios fronterizos*, 6(12), 79-118. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-69612005000200004&lng=es&tlng=es.
- Instituto Electoral de Quintana Roo. (2022). *Resultados del proceso de consulta popular realizada el cinco de junio de 2022*. <https://www.ieqroo.org.mx>
- Kuzma, S., Saccoccia, L. y Chertok, M. (2023). 25 países, una cuarta parte de la población mundial, enfrentan un estrés hídrico extremadamente alto. *World Resources Institute*. <https://es.wri.org/insights/25-paises-una-cuarta-parte-de-la-poblacion-mundial-enfrentan-un-estres-hidrico>
- La Jornada. (2022). *Realizan consulta sobre concesión de agua potable en Quintana Roo*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/06/05/estados/realizan-consulta-sobre-concesion-de-agua-potable-en-quintana-roo/>
- Ley de Aguas Nacionales*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAN.pdf>

- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo. (2018). *Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo*, 27 de junio de 2018.
- PNUD. (26 de junio de 2024). *Quedándonos secos: Abordando el estrés hídrico en América Latina y el Caribe*. PNUD. <https://www.undp.org/es/latin-america/blog/quedandonos-secos-abordando-el-estres-hidrico-en-america-latina-y-el-caribe>
- Soares, D., & Hatch, G. (2023). Participación social en la gestión hídrica. Un acercamiento a la gestión comunitaria en una localidad rural del estado de Puebla (México). *Revista de El Colegio de San Luis*, 13(24), 00032. <https://doi.org/10.21696/rcsl132420231566>

LA GOBERNANZA ÉTNICA EN LA REPÚBLICA POPULAR CHINA

Ivonne Virginia Campos Rico¹

Resumen

La gobernanza étnica en China ha transitado por diversos esquemas de relación Estado-sociedad en su larga historia. Partiendo del reconocimiento hecho durante la dinastía Qing de la presencia de diversos grupos étnicos al interior del territorio chino, se revisan los elementos normativos que apoyaron la conformación de una política interna de manejo de la realidad étnica en el país durante el maoísmo, mismo que corresponde con el proyecto civilizatorio (Harrell, 1995) del comunismo, y que, en la actualidad, se incluye en la consolidación del “socialismo con características chinas” con la intención de alcanzar mayor igualdad.

Palabras clave: gobernanza étnica, minorías étnicas, política pública, igualdad social y Estado multinacional.

¹ Doctora en Estudios de Asia y África con especialidad en China. Profesora-investigadora en El Colegio de Tlaxcala, A.C. Correo: ivonnecampos@coltlax.edu.mx ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6461-7849>

La autora declara que no se emplearon herramientas de inteligencia artificial en la elaboración de este manuscrito.

Abstract

Ethnic governance in China has evolved through various state-society relationship models throughout its long history. Starting with the recognition, during the Qing dynasty, of the presence of diverse ethnic groups within Chinese territory, this chapter examines the normative elements that supported the development of a domestic policy for managing ethnic realities in the country during the Maoist era. This policy corresponds to the civilizational project (Harrell, 1995) of communism and, currently, is part of the consolidation of “socialism with Chinese characteristics” with the aim of achieving greater equality.

Keywords: ethnic governance, ethnic minorities, public policy, social equality, and multinational state.

Introducción

La conformación de los Estados nacionales se enfrenta a una variedad importante de problemas político sociales. La presencia de grupos étnicos a veces implica, para los gobiernos nacionales, atender distintas formas de pugnas por el control político, o bien, la necesidad de regular la forma en que los grupos han de relacionarse desde sus posturas identitarias y en armonía con las leyes que para tal fin se hayan dispuesto. En América Latina, la relación entre los gobiernos nacionales y la presencia étnica se abordó profusamente como “el problema indígena”, a través de políticas asimilacionistas e integracionistas (Stavenhagen, 2010).

Una posibilidad de análisis respecto de tales decisiones de política étnica puede ser la propuesta de Stevan Harrell en su texto *Cultural Encounters on China's Ethnic Frontiers* (1995) mediante lo que denomina “proyecto civilizador”. Se trata de la forma en que los gobiernos nacionales de los países con presencia indígena establecen comunicación entre el grupo dominante -puede ser una mayoría nacional, como en China, o los llamados “mestizos” en América Latina- y el resto -minorías étnicas, pueblos indígenas, minorías nacionales, etc. Según Harrell, en los proyectos civilizadores -para China considera los proyectos confuciano, cristiano y comunista- el grupo dominante, considerado como el centro civilizador, interactúa con otros grupos (los grupos periféricos, minoritarios)

en términos de un tipo particular de desigualdad (Harrell, 1995). La observación de cómo las denominadas minorías étnicas han sido sujeto de diferentes proyectos para transformarlos, -civilizarlos, de acuerdo a la propuesta de Harrell-, representa una relación de poder político y social, que ha sido cuestionada desde las mismas esferas de poder en las décadas recientes.

El devenir histórico de cada nación en particular determina los elementos que forman parte de las políticas relativas a la presencia étnica. Sin embargo, es pertinente señalar que la construcción de las relaciones político-sociales en países conformados por varios grupos étnicos presenta problemáticas similares en sus diferentes intentos, lo que permite realizar un análisis comparativo de la forma en que se han abordado, desde los gobiernos nacionales, dichas problemáticas y en qué sentido presentan elementos en común que nos permitan establecer ciertos paralelismos útiles a su comprensión. El presente capítulo está centrado en la forma en que la República Popular China (RPC) ha establecido lo que hoy en día puede denominarse gobernanza étnica, y refiriendo brevemente algunos elementos de la historia política del indigenismo en México pueden apoyarnos para su comprensión.

La cuestión étnica en México y China

En México, los componentes exógenos han intervenido decididamente en el desarrollo de las políticas indigenistas. Luis Villoro llama la atención en el hecho de que los europeos impusieron en todos los lugares que dominaron su punto de vista particular que utilizaba la razón como pauta para valorarlo todo, y que como instrumento de dominio implica la conversión de todo objeto a su imagen y semejanza (Villoro, 1987). Este es el punto de partida para la elaboración de las políticas indigenistas mexicanas, ya que, al consumarse la independencia, surgió la necesidad de diferenciarse del conquistador y definir lo que sería la identidad nacional con los elementos presentes. El uso de la idea del mestizaje como herramienta del control poblacional y el reconocimiento del español como lengua nacional, provocaron grandes discusiones acerca del trato que debía darse a los pueblos indígenas. Moisés Sáenz afirmaba en su libro *México Íntegro*, publicado originalmente en 1936: ser

... partidario de la “incorporación” del indio a la familia mexicana, si esto quiere decir, en lo biológico, el proceso natural del mestizaje; en lo político, dar al indio cabida libre, con un criterio igualitario y democrático, al campo de la ciudadanía, y en lo cultural, una amalgama consciente y respetuosa, a la vez que selectiva e inteligente, de los rasgos y valores autóctonos con los elementos típicos y normativos del diseño cultural mexicano (Sáenz, 1982, p. 158).

En su alocución, Sáenz resalta el hecho del “exotismo” de los indígenas, así como el que “no hablan nuestra lengua... si los examinamos de cerca nos parece estar en un país extraño y lejano” (Sáenz, 1982, p. 162). Sin embargo, intenta suavizar el señalamiento de la diferencia con la afirmación de que son también dignos, tranquilos, hospitalarios y mesurados, algo recurrente en las referencias de índole culturalista sobre los *otros*. La consideración es por lo tanto insistente en no desaparecer la diferencia, es decir, considerar a los indígenas como parte del país pero no como iguales con el resto de los “mexicanos”. Las políticas indígenas en el país han continuado luchando por establecer un mecanismo más igualitario en el trato y más respetuoso de la diferencia, sin lograrlo del todo.

China asimismo, es un país que desde la primera unificación de los reinos ubicados en la planicie localizada entre los ríos Amarillo y Yangtsé, llevada a cabo por el emperador Qin Shi Huangdi en el siglo II a.n.e., se ha enfrentado a la problemática de las relaciones interétnicas, debido a la preponderancia de la etnia *han* por sobre los demás grupos étnicos. Tal preponderancia se configuró, en principio, por ser los *han* quienes enarbolaron la unificación del territorio, y también, por haber surgido en su seno las pautas culturales sobre las cuales se construyó el imperio chino, como el confucianismo y el daoísmo.

El hecho de que el grupo etnonacional *han* haya predominado en el desarrollo histórico de la China imperial, imprime una importante diferencia entre las políticas étnicas de China con las de países como México. El mestizaje, como tecnología central del nacionalismo mexicano, colocó a los pueblos indígenas en un nivel inferior. En China, si bien los *han* son el grupo etnonacional más numeroso, el ser nominado como *grupo étnico* permite que políticamente sea considerado como una etnia más entre las 56 reconocidas por el gobierno de la RPC. Por otra parte, los elementos externos (como

el lenguaje) en los que se apoyaron pensadores como Moisés Sáenz para definir las políticas indigenistas en México, son inexistentes en China. Los argumentos para la construcción del predominio cultural del grupo *han*, hasta inicios del siglo XIX, son endógenos; por lo demás, las categorías utilizadas son prácticamente las mismas que las presentes en nuestro país: el lenguaje, el nivel de complejidad sociocultural, la localización geográfica, las costumbres y las formas de subsistencia.

La gobernanza étnica de China

El desarrollo de la gobernanza étnica en China a partir de la caída del sistema imperial transitó por algunos cambios enmarcados en las distintas etapas de definición política, a saber, la fase de la república nacionalista, y a partir de 1949, la fundación de la RPC. A partir de este año se observó la necesidad de construir una nueva identidad nacional, ahora asociada a las premisas del modelo político de la “alianza nacionalista de clases, definido como dictadura democrática popular” (Cornejo, 2011, p. 300), en la que la relación entre grupos étnicos cuestionaría la persistencia del dominio *han* sobre las demás etnias. La idea de la superioridad cultural *han* había sido debilitada desde la Dinastía Qing (1662-1911), pues los gobernantes Qing construyeron la legitimidad de su dominio del imperio siendo manchúes, no *han*, instalando lo que Mark C. Elliott llama “gobierno de soberanía étnica” (2002), en el que el control poblacional se estableció a partir del reconocimiento de las identidades étnicas de cinco grupos mayoritarios: manchús, mongoles, tibetanos, hui (musulmanes) y *han*. Esta clasificación de la población, mediante criterios étnicos, trascendió hacia la república nacionalista en los postulados de Sun Yat-sen, y posteriormente se constituyó como la base sobre la cual se diseñó el modelo poblacional maoísta que emprendió el trabajo etnográfico sistemático de reconocimiento de las (hoy) 55 minorías nacionales y los *han* como grupo etnonacional mayoritario (56 grupos en total).

Bajo esta perspectiva, se han elaborado políticas en donde el marxismo se erige como el elemento ideológico exógeno a través del cual se van construyendo las relaciones sociales. Los grupos étnicos también son parte de este discurso político, expresado a través de las elaboraciones teóricas de Mao Zedong (marxismo-leninismo-pensamiento Mao Zedong). El trabajo de construir una nueva nación apeló a la movilización del

pueblo y a la búsqueda de su apoyo, para lo cual el Partido Comunista Chino introdujo una estructura social leninista jerárquica, con un fuerte énfasis en las campañas de masas en donde las poblaciones minoritarias constituían una parte importante del apoyo social (Litzinger, 2000).

El proyecto civilizador comunista es analizado por Harrell (1995) a través de dos componentes: el discurso ideológico del centro (en el que los pueblos de las periferias pueden contribuir en un grado variable) y el discurso étnico de la periferia. El discurso del centro es ideológico en el sentido de la legitimación de quien detenta el poder, y el discurso periférico es étnico en el sentido del desarrollo de la conciencia de que un pueblo existe como una entidad diferente de los pueblos que la rodean (Harrell, 1995, p. 7). Si bien la propuesta analítica de Harrell es útil al presente texto en términos de la comparativa que se estableció con el proyecto indigenista mexicano, omite el hecho de que el proyecto chino respecto de sus relaciones interétnicas, promueve explícitamente la búsqueda de igualdad entre los diferentes grupos, insistiendo en que los *han* deben controlar sus impulsos dominantes y culturalistas, en tanto dichos impulsos son considerados como parte del pasado imperial que no desean vuelva a imponerse. Se reconoce la enorme dificultad que implica dicha búsqueda en tanto los *han* representan aproximadamente el 94% de la población total del país, mientras que el resto lo componen las 55 minorías nacionales; las leyes y la estructura administrativa establecida para atender tan grande desigualdad son la base de la gobernanza étnica china actual.

De acuerdo con Harrell (1995), el proyecto civilizador comunista parte del referente cultural de la China imperial que vio su fin en 1911, y está basado en el reconocimiento de la existencia de un estado con fronteras definidas y una enorme población. En este territorio, como hemos mencionado anteriormente, las etnias de la periferia se convierten en minorías étnicas (*shaoshu minzu*). El proyecto del Estado chino para la RPC sigue colocando como un aspecto preponderante la protección de la unidad nacional, en la cual las minorías étnicas o nacionales son una parte fundamental.

Apenas logrado el triunfo de la revolución y de la fundación de la República Popular China, inició el proceso de identificación y clasificación de las poblaciones con identidades étnicas diferentes a la mayoritaria, la etnia *han*, y las otras cuatro identidades reconocidas desde la dinastía Qing: mongola, manchú, tibetana y *hui*. En 1953, tras el primer proceso de investigación etnográfica, el Estado chino identificó cuarenta

y un grupos, denominándolos *shaoshu minzu* 少数民族, cuya traducción al español es “grupos étnicos minoritarios” o “minorías étnicas”. Posteriormente, en 1964, y dando continuidad a la investigación etnográfica en el vasto territorio chino, se reconocieron otras doce minorías étnicas y finalmente, en 1982 se reconocieron dos grupos más, sumando cincuenta y cinco (Newby, 2000).

Sin embargo, ha de destacarse que aún antes del proceso de identificación y clasificación, las minorías étnicas fueron consideradas en los primeros programas de trabajo de la República Popular China desde su fundación. En el Programa Común de la Conferencia Política Consultiva del Pueblo Chino (Comité Nacional de la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino [CNCCPPC], 1949), del 29 de septiembre de 1949, se definió la gobernanza étnica que el gobierno comunista habría de desarrollar durante los siguientes 50 años. El discurso político reconoció que todos los grupos nacionales (étnicos) localizados dentro de las fronteras de la RPC eran iguales. En el Artículo 13º, se establece que las minorías étnicas son uno de los conjuntos que conforman el frente único democrático del pueblo, de que también forman parte, con representación en la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino, “la clase obrera, la clase campesina, los soldados revolucionarios, la pequeña burguesía, la burguesía nacional, las minorías étnicas y los chinos de ultramar” (Programa Común..., 1949). La unidad y la cooperación en el gran territorio sería la base para asentar una nueva China fraterna y diversa. El gran nacionalismo y el chovinismo *han* debían combatirse y los actos de discriminación, opresión y desunión estaban prohibidos. También afirmaba que la autonomía regional debía implementarse en las zonas donde las minorías nacionales se concentraran, teniendo también un número apropiado de representantes en el poder. Sus miembros también tendrían el derecho de unirse al Ejército Popular de Liberación y organizar fuerzas de seguridad pública populares de acuerdo al sistema militar unificado del Estado. Culturalmente, afirmaba que las minorías étnicas tenían la libertad de desarrollar sus lenguas, preservar o reformar sus costumbres, hábitos y creencias religiosas. El gobierno popular ayudaría a los pueblos de minorías nacionales a desarrollar su trabajo de construcción política, económica, cultural y educativa (Programa Común..., 1949).

Mao Zedong, en su documento “No Atacar en las Cuatro Direcciones”, del 6 de junio de 1950, subraya la necesidad de unirse con las minorías étnicas:

Las reformas sociales en las zonas de minorías nacionales constituyen un asunto de gran importancia y debemos tratarlo prudentemente. De ninguna manera debemos actuar allí con precipitación, pues así provocaríamos líos. Si las condiciones no están maduras, no conviene proceder a las reformas. Si sólo hay una condición madura mientras que las demás están en ciernes, tampoco conviene realizar reformas de importancia. Por supuesto, con esto no quiero decir que nos abstengamos de hacer allí toda reforma. Según establece el Programa Común, en las zonas de minorías nacionales se puede reformar algunas costumbres y prácticas tradicionales. Pero esto debe ser obra de las propias minorías nacionales. Antes de que se tenga el apoyo de las masas y de que se cuente con fuerzas armadas populares y con cuadros de las minorías nacionales, no se debe llevar a cabo ninguna reforma que tenga una envergadura de masas. Es indispensable que ayudemos a las minorías nacionales a formar sus propios cuadros y que nos unamos con las grandes masas que las integran (Mao, 1977, pp. 75-76).

Desde la promulgación de las primeras leyes de la RPC, las minorías nacionales fueron tomadas en cuenta, evidenciando su importancia para la formación de una ideología nacional china comunista. Ejemplo claro es la Ley de Matrimonio de 1950, que en el artículo 27 menciona que en las regiones habitadas por minorías nacionales el gobierno del área administrativa o el de la provincia debe hacer modificaciones o añadir artículos suplementarios de conformidad con las condiciones reales prevalecientes entre las minorías nacionales en relación al matrimonio. El contenido de este artículo permaneció prácticamente sin cambios en la Ley de Matrimonio adoptada en la Tercera Sesión del Quinto Congreso Nacional Popular el 10 de septiembre de 1980, aunque para esta Ley apareció en el artículo 36. Del mismo modo funcionó para las enmiendas hechas a dicha Ley en abril de 2001, cuando los contenidos referidos se publicaron en el artículo 50. En esta ocasión, el término “minorías nacionales” se cambió por el de “nacionalidades locales” (de las Regiones Autónomas). Cabe señalar que desde su concepción, la Ley de Matrimonio no establece prohibición alguna a los miembros de minorías nacionales para contraer matrimonio con miembros de una etnia diferente, lo que en la práctica es un hecho.

Antes de la promulgación de esta primera Constitución (Asamblea Popular de la República Popular China, 1954), Mao Zedong, en su documento “Sobre el Proyecto de Construcción de la República Popular China” del 14 de junio de 1954, insistía sobre la importancia de la flexibilidad en la aplicación de los principios de democracia y socialismo, al elaborar la Constitución. Esta flexibilidad se observa también posteriormente en la consideración de las particularidades políticas, económicas y culturales de las minorías étnicas, expresado en el documento “Sobre el proyecto de construcción de la República Popular China” (Mao, 1977).

La Constitución adoptada el 20 de septiembre de 1954 en la primera sesión de la primera legislatura de la Asamblea Popular Nacional, insiste, desde el preámbulo, que todas las nacionalidades del país “se han unido en una gran familia de pueblos libres e iguales en derechos” (Constitución..., 1954). Vale señalar que, en estos primeros documentos traducidos al inglés y español, el término empleado para referirse a las minorías étnicas era minorías nacionales. Se reitera en el hecho de que la amistad y ayuda mutua en la lucha contra el imperialismo, contra los enemigos del pueblo, contra el chovinismo de gran nación y el nacionalismo local, permitirá al estado atender las necesidades de todas las nacionalidades. En el artículo 3, se asienta que la RPC es un Estado multinacional único, y que todas las nacionalidades tienen los mismos derechos. Se prohíben la discriminación, la opresión respecto a cualquier nacionalidad y los actos que quebranten la unión entre las nacionalidades. Destaca el hecho de que se establezca en este mismo artículo que todas las nacionalidades gozan de la libertad de utilizar y desarrollar su idioma y su escritura, y de la libertad de conservar o modificar sus usos y costumbres. Desde este momento también queda establecida la autonomía regional en todas las áreas en donde “las minorías nacionales constituyen la mayoría o la totalidad de la población” (Constitución..., 1954), acentuando que esas regiones son parte inseparable de la RPC.

La igualdad entre ciudadanos se ratifica en el artículo 85, asentando así mismo en el artículo 86 que “todos los ciudadanos que hayan alcanzado la edad de dieciocho años tienen derecho a elegir y ser elegidos, independientemente de la nacionalidad y la raza a que pertenezcan...” (Constitución..., 1954). Con adecuaciones a la ideología revolucionaria prevaleciente, las siguientes constituciones adoptadas en los primeros cincuenta años de construcción de la RPC son consistentes en dar un lugar importante

a las minorías étnicas como parte del estado multinacional, destacándose la etapa de la Revolución Cultural, cuando las nacionalidades también formaron parte importante del discurso político maoísta y de las imágenes de las campañas de masas, en donde se les representaba con sus atuendos tradicionales, y en una actitud de cooperación y unión igual al de los demás grupos representados: proletarios, campesinos y soldados. Llama la atención que en los carteles propagandísticos no se les dibuja uniformados con las ya clásicas vestimentas unisex del periodo (camisolas cuello Mao y pantalones), a pesar de la homogeneización que prevaleció en la época y de que la libertad de las minorías étnicas establecida en la Constitución de 1975 menciona en su artículo 4, de manera explícita, la libertad de las nacionalidades de usar sus propias lenguas orales y escritas, sin hacer alusión a la utilización del vestuario tradicional. Ya en la Constitución de 1982 vuelve a aparecer, en el artículo 4, el derecho a preservar y reformar sus propios hábitos y costumbres.

Las posteriores generaciones de políticos dieron continuidad a la idea de la multietnicidad de China como una base fundamental de su sociedad. En el documento “Políticas de China para con las minorías étnicas y su práctica” de 1999, esta postura se reafirma, nombrando nuevamente a las 56 etnias reconocidas oficialmente por el gobierno central: *han, mongola, hui, tibetana, uigur, miao, yi, zhuang, bouyei, coreana, manchú, dong, yao, bai, tujia, hani, kazaka, dai, li, lisu, va, she, gaoshan, lahu, sui, dongxiang, naxi, jingpo, kirguiz, tu, daur, mulam, qiang, blang, salar, maonan, gelao, xibe, achang, pumi, tajik, nu, uzbeka, rusa, ewenki, de'ang, bonan, yugur, gin, tártara, derung, oroqen, hezhen, monba, lhoba y jino*. A pesar de que se encuentran en todo el país, las más altas concentraciones de pueblos de minorías étnicas se hallan en las provincias de Mongolia Interior, Xinjiang, Ningxia, Guangxi, Tibet, Yunnan, Guizhou, Qinghai, Sichuan, Gansu, Liaoning, Jilin, Hunan, Hubei, Hainan y Taiwan (Comisión Estatal de Asuntos Étnicos, 1999).

La inclusión de Taiwan entre el listado de provincias que provee el gobierno de la RPC reafirma la oposición a la separación de este territorio, considerado históricamente como parte de China. Las etnias locales de la isla, por lo tanto, son parte de la diversidad étnica china, de acuerdo con el gobierno de la RPC. La igualdad entre etnias se ratifica, e incluso se subraya el hecho de que todas las minorías étnicas participan, con el mismo estatus de la etnia *han*, en la administración de los asuntos de Estado y de los distintos

niveles locales. La elección de la Asamblea Popular Nacional refleja este respeto, pues de acuerdo a su ley, las minorías étnicas eligen sus propios diputados a la Asamblea Popular Nacional, esto a pesar de que ciertas etnias no cuentan con la cantidad de población estipulada para elegir un diputado. La proporción de diputados de minorías étnicas en la Asamblea Popular Nacional ha llegado a ser mayor que la proporción de minorías étnicas en la población nacional (National Minorities..., 1999).

Vale la pena destacar la oposición, por lo menos en el papel, a la discriminación y opresión étnica de la “vieja China”, en la que las minorías étnicas no eran reconocidas en igualdad social, entendida por el gobierno comunista como el reconocimiento y designación de “nombres de igualdad”. Esta afirmación se refiere a la medida adoptada en 1951 en la “Directiva de Anular los Nombres tanto de las Etnias como de los Lugares, Estelas y Carteles que Tuvieran un Carácter Discriminativo y Humillante para las Minorías Étnicas” (National Minorities..., 1999); aunque en esencia tiene una intención igualitaria, más bien recuerda a la práctica confuciana de “rectificación de los nombres”. Tal vez la distancia entre una y otra medida sea la participación de las etnias en la elección de sus nombres nuevos.

En las últimas décadas, China ha suscrito convenios internacionales para el ataque a la discriminación racial y al genocidio, sumándose en este sentido a los reclamos de la comunidad internacional en la materia. Internamente, se continúa insistiendo en combatir el chovinismo de gran *han*, así como el chovinismo de etnia local, con el fin de preservar y fomentar la unión nacional. El discurso nacionalista anterior al triunfo de la RPC (incluso desde épocas dinásticas), que tendía a segregar las expresiones étnicas no-*han* (lenguaje, escritura, vestido, etc.), sigue atacándose en las políticas del gobierno comunista actual. De acuerdo con los datos del mismo gobierno, cincuenta y tres etnias tienen y usan sus propias lenguas, y entre ellas, veintiuno cuentan con sistemas de escritura; éstas son empleadas en los terrenos judicial, administrativo y educativo, así como en los periódicos, el cine y el radio.

Reflexiones finales

A modo de conclusión, se puede afirmar que el proyecto civilizador adoptado por el gobierno de la RPC ha sido en general inclusivo con las minorías étnicas que viven en

territorio chino, y esta es una característica que se ha mantenido constante en el discurso político sobre la gobernanza china respecto de los grupos étnicos. La hegemonía que la etnia *han* había tenido durante toda la historia dinástica se ha combatido categóricamente, como lo demuestran muchos documentos provenientes de la pluma de Mao mismo y los documentos oficiales y leyes nacionales que privilegian una relación igualitaria. A pesar de su tendencia inclusiva, las políticas étnicas chinas no son tolerantes en cuanto a la existencia de gobiernos locales o tradicionales, ya que consideran que se oponen al centralismo que ha prevalecido desde el triunfo de la revolución comunista, y sobre todo, que amenazan la unidad del territorio, elemento prioritario para cualquier Estado-nación del mundo.

La atención al desarrollo de las minorías nacionales en China incluye aspectos fundamentales como la educación, como se muestra con la existencia de universidades para minorías étnicas en los territorios con mayor concentración de minorías nacionales, de manera particular, en las Regiones Autónomas. La preparación académica de líderes de minorías étnicas le permite al gobierno comunista no solo integrarlos en sus proyectos y asegurar cuadros que trabajen en las asambleas locales, sino también, integrar la formación de las juventudes de estos grupos en los planes de desarrollo a nivel provincial.

A pesar de que en la realidad las minorías étnicas de China, en general, tienen un nivel socioeconómico menor al de los *han*, el sistema político permite a las minorías étnicas oportunidades de participación política. Por otra parte, en décadas recientes, las políticas de combate a la pobreza en China se han concentrado particularmente en las regiones periféricas del territorio, las que históricamente han tenido más dificultades de acceso y menor desarrollo económico. Apelando nuevamente a la comparación con el caso de México, en donde la condición étnica en general sí está vinculada a un estado de pobreza y marginación, en China las minorías étnicas son consideradas como parte de la integración y la unión nacionalista, por lo que son apoyadas para que tengan presencia tanto internamente como a nivel internacional, como muestra de la cultura china viva.

En el actual paradigma civilizatorio de la RPC, el llamado socialismo con características chinas iniciado por Deng Xiaoping en la década de 1980, e impulsado categóricamente en la actualidad por Xi Jinping, la prioridad está puesta en lograr que “el Partido [Comunista Chino pueda] unir y dirigir al pueblo de las diversas etnias de todo el país en su marcha por el camino del socialismo con peculiaridades chinas y en su lucha

para materializar la construcción integral de la sociedad modestamente acomodada” (Xi, 2014, p. 6). La perspectiva de la inclusión de las minorías nacionales en el proyecto actual de la RPC ha dejado de lado cualquier referencia paternalista o de culturalista por parte de los *han*. Habrá que seguir con atención los siguientes reportes sobre el avance del combate a la pobreza y el desarrollo de las zonas rurales en donde habitan mayoritariamente las minorías étnicas chinas. Por ahora y como se observa, la gobernanza étnica en China refiere en términos de igualdad a las etnias (ya no utilizan el término minorías nacionales en las traducciones) y en tal sentido es que construye el discurso sobre la multiétnicidad del territorio chino, con una perspectiva de alcance global.

Declaraciones éticas

Originalidad y exclusividad de la publicación. La autora declara que el presente manuscrito es original, no ha sido publicado previamente en ningún medio y no se encuentra simultáneamente sometido a evaluación o publicación en otra revista, editorial o repositorio. Asimismo, declara que el contenido cita adecuadamente todas las fuentes utilizadas y respeta los derechos de autor de los materiales referidos.

Declaración sobre uso de inteligencia artificial. El autor declara que en la elaboración de este capítulo no se utilizaron herramientas de inteligencia artificial generativa para la producción de contenido sustantivo, análisis, redacción o conformación de los argumentos teóricos aquí expuestos. Las ideas, la sistematización conceptual, la taxonomía propuesta y la redacción final son de su entera autoría y responsabilidad, conforme a las Directrices COPE 2024 sobre uso de inteligencia artificial adoptadas por El Colegio de Tlaxcala, A. C.

Conflicto de interés. La autora declara no tener conflicto de interés —financiero, profesional ni personal— que pudiera haber influido en el contenido, la orientación analítica o las conclusiones del presente capítulo.

Financiamiento. Esta investigación no recibió financiamiento específico de agencias públicas, comerciales o sin fines de lucro. Fue desarrollada en el marco de las actividades académicas regulares de la autora en El Colegio de Tlaxcala, A. C.

Ética de la investigación. Por tratarse de una investigación documental y de análisis histórico-político basada exclusivamente en fuentes públicas (constituciones,

leyes, programas oficiales y literatura académica), no se requirió aprobación de comité de ética, consentimiento informado ni resguardo de datos personales.

Permisos de material ajeno. El capítulo no incorpora imágenes, gráficos, tablas ni datos provenientes de terceros que requieran autorización editorial. Las citas textuales se ajustan a los usos legítimos académicos previstos por la legislación mexicana en materia de derechos de autor.

Contribución autoral. Al tratarse de una obra de autoría única, la autora asume la totalidad de las funciones definidas por la taxonomía CRediT: conceptualización, investigación, metodología, redacción del manuscrito original y revisión y edición. La autora ha leído y aprobado la versión final remitida para publicación.

Referencias

- Asamblea Popular de la República Popular China. (1954, 20 de septiembre). *Constitución de la República Popular China*. Ediciones en Lenguas Extranjeras. <https://www.bannedthought.net/China/MaoEra/Government/ConstitutionOfThePRC-1954-Spanish-OCR-sm.pdf>
- Comisión Estatal de Asuntos Étnicos, Consejo de Estado de la República Popular China. (1999). National minorities policy and its practice in China. Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China. https://lt.china-office.gov.cn/eng/zt/zfbps/200405/t20040530_2910831.htm
- Comité Nacional de la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino 中国人民政治协商会议全国委员会. (1949, 29 de septiembre). 中国人民政治协商会议共同纲领 [*Programa Común de la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino*]. CPPCC. <http://www.cppcc.gov.cn/2011/12/16/ARTI1513309181327976.shtml>
- Cornejo, R. (2011). Hacia el mundo contemporáneo. En F. Botton (Coord.), *Historia mínima de China* (pp. 299-348). El Colegio de México.
- Elliott, M. (2002). *The Manchu Way. The Eight Banners and Ethnic Identity in Late Imperial China*. Stanford University Press.
- Fifth National People's Congress of the People's Republic of China. (1982, 4 de diciembre). *The Constitution of The People's Republic of China*. Foreign

- Languages Press. https://turkistanilibrary.com/sites/default/files/the_constitution_of_the_peoples_republic_of_china_1982.pdf
- Fourth National People's Congress of the People's Republic of China. (1975, 17 de enero). *The Constitution of the People's Republic of China*. Foreign Languages Press. <https://www.bannedthought.net/China/MaoEra/Government/ConstitutionOfThePRC-1975.pdf>
- Gobierno Popular Central de la República Popular China. (1950, 1 de mayo). *The marriage law of the People's Republic of China*. Foreign Languages Press. <https://www.bannedthought.net/China/MaoEra/Women-Family/MarriageLawOfThePRC-1950-OCR-sm.pdf>
- Harrell, S. (1995). *Cultural Encounters on China's Ethnic Frontiers*. University of Washington Press.
- Litzinger, R. (2000). *Other Chinas: The Yao and the Politics of National Belonging*. Duke University Press.
- Mao, Z. (1977). *Obras escogidas de Mao Zedong* (Tomo V). Ediciones en Lenguas Extranjeras.
- Newby, L. (2000). Las minorías étnicas. En T. Fisac y S. Tsang (Eds.), *China en transición: Sociedad cultura, política y economía* (pp. 189-213). Bellaterra.
- Quinto Congreso Nacional Popular de la República Popular China. (1981, 1 de enero). *The marriage law of the People's Republic of China*. Foreign Languages Press. / Quinto Congreso Nacional Popular de la República Popular China. (1982, 4 de diciembre). *The constitution of the People's Republic of China*. Foreign Languages Press. / Cuarto Congreso Nacional Popular de la República Popular China. (1975, 17 de enero). *The constitution of the People's Republic of China*. Foreign Languages Press
- Quinto Congreso Nacional Popular de la República Popular China. (2001). *Ley de Matrimonio de la República Popular China* (adoptada el 10 de septiembre de 1980, enmendada en abril de 2001). Instituto de Derecho, Academia China de Ciencias Sociales. http://iolaw.cssn.cn/ywb/ywflfg/civilandcommerciallaw/201210/t20121011_4618441.shtml
- Sáenz, M. (1982). *México Íntegro*. Fondo de Cultura Económica.

- Stavenhagen, R. (2010). *Los pueblos originarios: el debate necesario*. CTA Ediciones. CLACSO. Instituto de Estudios y Formación de la CTA.
- Villoro, L. (1987). *Los grandes momentos del indigenismo en México* (2.^a ed.). CIESAS / SEP.
- Xi, J. (2014). Actuar estrechamente en el mantenimiento y el desarrollo del socialismo con peculiaridades chinas para estudiar, difundir y aplicar el espíritu del XVIII Congreso Nacional del Partido. En *La Gobernación y Administración de China*. Ediciones en Lenguas Extranjeras.

LA GOBERNANZA EN LA CONTRA-REFORMA EDUCATIVA DEL 2019¹

Alan Eliseo Salmerón Nieves²

Carolina Sthephania Muñoz Canto³

Resumen

La presente investigación tiene como objetivo analizar la gobernanza en el proceso de construcción de la reforma educativa de 2019, promovida desde la campaña electoral de 2018 por la coalición Juntos Haremos Historia, para intentar contrarrestar la anterior (2013) impulsada por el Pacto por México. Metodológicamente, se apoya en la revisión de archivos y entrevistas. Estas últimas se analizaron a partir de núcleos temáticos, utilizando la perspectiva de interfaz. En el plano teórico, el principal apoyo se encuentra en la visión democrática de la gobernanza, que busca distanciarse de las liberales que la abordan desde un plano economicista. Los principales resultados indican que se generaron espacios formales, a partir de foros de trabajo, e informales, gestados desde las organizaciones magisteriales. Gracias a los primeros —que estaban politizados y

¹ Investigación realizada gracias al Programa UNAM-PAPIIT IN301826 La incidencia de la Cuarta Transformación en la Vida Política Mexicana: Actores sociales y políticos en construcción.

² Doctorante en Educación, por la UNAM. Correo: alan.salmeron.nieves@gmail.com

³ Doctora en Estudios Sociales, con especialidad en Procesos Políticos, por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París. Profesora-investigadora de la Universidad Autónoma de Guerrero, y actualmente Investigadora Externa en la Universidad de Lausana, Suiza. Correo: carolinamunozcanto@gmail.com

ligados a las movilizaciones del sexenio anterior—, el gobierno estableció un espacio de reivindicación y escucha para el actor educativo. Sin embargo, su capacidad de agencia parece permanecer en una dimensión más bien simbólica. Este proceso parece haberse visto incidido por el proyecto de construir la Cuarta Transformación, que consideraba a la educación como un área central y por el tipo de relación que Andrés Manuel López Obrador (AMLO) ha establecido con la población.

Palabras clave: participación política, gobernanza, reforma educativa, liderazgo, México.

Abstract

This study examines governance in the development of Mexico's 2019 education reform, which was promoted during the 2018 electoral campaign by the *Juntos Haremos Historia* coalition as a response to the reform enacted in 2013 under the *Pacto por México*. The analysis draws on documentary sources and a set of interviews with key actors involved in the process. These interviews were coded thematically and interpreted through the interface perspective. At the theoretical level, the discussion is grounded in a democratic understanding of governance that deliberately moves away from liberal approaches centered on economic rationality. The findings suggest that the reform process unfolded through both formal and informal arenas. On the one hand, official working forums provided institutionalized spaces for participation; on the other, teachers' organizations fostered more informal channels of exchange and coordination. The formal forums—highly politicized and closely connected to the mobilization of the previous administration—helped create a setting in which educational actors felt acknowledged and heard. Still, their actual capacity to shape decisions appears to have remained largely symbolic. In this sense, the reform process cannot be separated from the broader political project of the Fourth Transformation, which positioned education as a central policy priority and reflected the particular relationship that Andrés Manuel López Obrador (AMLO) has cultivated with the public.

Keywords: political participation, governance, educational reform, leadership, Mexico.

Introducción

Este trabajo se ocupa de analizar la gobernanza en el proceso de construcción de la reforma educativa del 2019, que fue abanderada desde la campaña electoral del 2018 por la Coalición Juntos Haremos Historia, como una promesa para contrarrestar la que se realizara en el 2013, durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, leída como la cima del neoliberalismo. El enfoque permite analizar cómo se integraron —o se excluyeron— a personal docente, familias y los actores políticos en la construcción de la nueva reforma, así como de los mecanismos implementados para canalizar sus demandas. Asimismo, la gobernanza aporta herramientas para evaluar en qué medida las decisiones adoptadas reflejan los intereses de los distintos actores y cómo su interacción incidió en la gestión del cambio educativo. Esta perspectiva no solo enriquece el análisis de la reforma, sino que también permite identificar oportunidades y desafíos para consolidar procesos de gobernanza más inclusivos y eficaces.

Para comprender la importancia del proceso, se debe considerar que, el liderazgo de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), entonces candidato de la coalición, se ha fundado en vínculos de proximidad con la población. A lo largo de su carrera política ha establecido mecanismos para conectarse con la gente de manera concreta y simbólica. Bajo esta idea, se puede suponer que el equipo de AMLO buscaría la manera de integrar las voces del personal docente para hacer una contrapropuesta a una reforma que generara inconformidad y movilización social; buscando construir un tipo de gobernanza donde el actor social fuera puesto en valor. Además, se debe considerar la cercanía del partido movimiento con las movilizaciones magisteriales; que luego de la reforma del 2013 fueron constantes. Así, Morena (Movimiento de Regeneración Nacional), hacía eco a un posicionamiento establecido por un actor movilizado; en un contexto en el que este último buscaba ser descalificado públicamente y donde las consecuencias sobre la estabilidad laboral del personal docente se desdibujaban precarias. AMLO desde su narrativa integraba la injusticia y a los sectores excluidos. Además, el adversario se vislumbraba el mismo, Peña Nieto, promotor de la reforma.

Ante este escenario, en el capítulo se busca comprender cómo fue el proceso de construcción de la contra reforma y hasta qué punto el magisterio fue integrado. Para ello, se realizaron entrevistas abiertas y a profundidad, con actores clave y elegidos

por conveniencia, bajo el criterio que hubieran estado involucrados en la reforma; y la revisión de archivos. En el plano teórico, el principal apoyo se encuentra en la gobernanza democrática. El capítulo se organiza como sigue; primero el andamiaje teórico. Enseguida, se detallan las reformas educativas. Luego, se analiza la del 2019. Para finalizar con las reflexiones finales y una serie de recomendaciones.

De la gobernanza a la gobernanza democrática

La gobernanza ha sido utilizada conceptualmente, en tres momentos históricos distintos (Gaudin, 2002). Sus raíces vienen del griego κυβερνάω, que significa conducir un medio de transporte en el contexto de la guerra (Canet, 2004). En su primera aparición, fue Platón quien lo incorporó para hacer visible la relación jerárquica que se establece entre gobernado y gobernante (Tournier, 2007). En el siglo XIII se desprendieron dos palabras; *gubernatio* y *gubernantia*, que evolucionaron como vocablos separados, con sentidos similares.

La segunda época, fue en el siglo XVI, en un momento en el que se desarrolló una prolífica reflexión sobre el gobierno. De ahí la necesidad de delimitar la gobernanza, que quedó vinculada con el estudio de cómo gobernar. Entonces se le pensaba como “la manera de gestionar la cosa pública independientemente de la cuestión de poder” (Canet, 2004, p.2).

El término cayó en desuso a partir del siglo XIX. Se le recuperó en el XX, en el trabajo de Coase, que lo aplicaba al ámbito organizacional (1937, como se citó en Tournier, 2007) inaugurando la tercera época. Regresó a la política gracias a las reflexiones de los *Chicago Boys*, en un contexto en el que se encontraba presente una crítica al modelo del Estado de Bienestar; tanto como la búsqueda de establecer nuevos matices en la forma en que la política y la economía se relacionan.

La definición del término ha causado polémica; en parte porque se han ocupado distintas disciplinas. Hay empero dos posibles coordenadas orientativas; una considera la disciplina desde la que la conceptualización se ha construido; mientras que la otra la distinción entre la visión normativa y la analítica. Dentro de la primera, se tienen, por un lado, los trabajos elaborados desde las visiones empresariales, que se gestaron en el contexto de la crítica al modo de producción fordista, apuntalados en el paradigma

de la elección racional, donde la eficiencia es el vértice (Canet, 2004). Por el otro, un grupo que se concentra en el nivel macrosocial (Charreaux, 2004); gracias a ella es posible analizar las relaciones entre actores públicos y privados, de diferentes niveles de gobierno (Canet, 2004).

Dentro del segundo grupo, se tienen el punto de vista normativo y el analítico. El normativo se funda en los trabajos del Banco Mundial, que en 1989 elaboró la noción de *buena gobernanza* definida como: “el ejercicio del poder político en la gestión de una nación” (Tournier, 2007, p. 68). Este organismo, en 1992 se abocó a definir sus características y a partir de 1996 la ha medido a partir de 310 variables (Carmona, Muñoz-Canto y Sosa, 2023).⁴ Es de señalarse que, otros organismos se han ocupado también de su medición: ONU, PNUD, Comisión Europea, Fondo Monetario Internacional, OCDE (Auditoría Superior de la Federación y Cámara de Diputados, 2015). Empero, para Rivas, Trujillo y Lambarry (2015), todas presentan limitaciones: la conceptualización parcial y el hecho de centrarse en percepciones.

La perspectiva analítica comenzó a desarrollarse a partir de los años 90, gracias a la recuperación que la corriente neoinstitucionalista realizó, introduciendo la noción a la sociología (Tournier, 2007). En ciencia política, resultan precursores los trabajos de Stone, Rosenau y Czempiel (Tournier, 2007); si bien las primeras teorizaciones se encuentran en *Modern governance*, un libro colectivo, coordinado por Kooiman (1993). El texto mantiene una oposición entre los conceptos de gobierno y gobernanza. El autor define la gobernanza como:

el patrón o estructura que emerge en un sistema sociopolítico como resultado común de las intervenciones interactivas de todos los actores involucrados, patrón que no puede ser reducido a un actor o grupo de actores en particular, toda vez que ninguno de ellos tiene todo el conocimiento y la información requeridos para resolver problemas complejos, dinámicos y plurales. (Canto, 2012, p. 334).

Dicho de otro modo, la gobernanza se trata de un proceso relacional para definir y lograr objetivos, que permite que la sociedad y el régimen cuenten con estabilidad. Supone la pérdida de la centralidad de la regulación del Estado, la posibilidad de negociación

⁴ Una de las autoras es coautora de este artículo. Se incluye en este texto por la pertinencia del análisis.

con otros actores y el establecimiento de espacios de cooperación entre lo público y lo privado (Le Galès, 2003). Tournier (2007) señala dos elementos comunes a las corrientes y autores; la delimitación del Estado y la generación de mecanismos más horizontales para la toma de decisiones.

Dentro de la visión analítica de la gobernanza se vislumbran dos perspectivas; la liberal y la democrática (Canto, 2012). La primera, aboga por el adelgazamiento del Estado, criticando su ineficiencia y apoyándose en el modelo de la Nueva Gestión Pública en sus prácticas. De ella, las versiones más radicales consideran que “el gobierno ha perdido el monopolio de la función de gobernar” (Canto, 2012, p.335) en detrimento de redes compuestas por diversos actores. Las visiones más moderadas abogan por nuevas configuraciones entre los actores; sin embargo, no dejan de lado la racionalidad (Oigen, 2007). Se abanderan los valores de la modernidad promoviendo una visión de lo político que prioriza la parte técnica y de control. En este esquema, “el gobierno abandona su viejo papel de agencia de mando universal para asumir el nuevo papel de agencia de coordinación de los poderes sociales” (Aguilar, 2006, pp. 424-425).

La segunda, se estableció como una alternativa a las visiones liberales. (Ledezma y Morán, 2020), generando propuestas teóricas heterogéneas, que empero coinciden en tratar de “trascender los estrechos límites del marco legal-institucional del estado como vía de realización de los anhelos democráticos de los pueblos y comunidades (ya no solo de los ciudadanía-clientela) y avanzar hacia formas de democracia que trascienden al marco electoral” (Canto, 2012, p. 345). Aunque se funda también en una crítica a las democracias, el punto de quiebre se encuentra en el rol que juegan los actores. Si bien, Ledezma y Morán (2020) afirman que no se ha generado una ruptura tan importante como podría pensarse; esta visión busca trascender el paradigma del mercado y el de la empresa para pensar las dimensiones políticas. De hecho, apela a ello, alejándose “de otras perspectivas de gobernanza de matriz más gerencial o de *management*, articuladas en torno al paradigma de la NGP, que abordan la gobernanza desde parámetros de carácter mucho más operativo que político-relacional.” (Canto, 2012, p. 348).

Las reformas educativas

La educación en México encuentra fundamentos legales en el artículo tercero constitucional (Noriega, 1988). Con el transcurso de los años; las modificaciones sociales y el juego político han ido permeando el panorama; fincando cuatro grandes momentos. En el primero se discutieron los valores guía del sistema educativo; luego vino un fortalecimiento institucional; enseguida, la búsqueda de profesionalización del personal docente y búsqueda de la competitividad; y finalmente la gestación de la Nueva Escuela Mexicana. En el primer periodo, se pueden considerar las reformas del 1934 y de 1946. La primera dejaba claro que la educación debía ser socialista y que la iglesia no podría tener incidencia (Rivera, 2010), apuntalaba el rol de las escuelas rurales y la formación del personal docente, tanto como la necesidad de promover conocimientos científicos. La segunda reivindicaba la solidaridad, la fraternidad y la cooperación como valores guía; tanto como el desarrollo integral. El segundo periodo, tuvo lugar entre 1958 y 1980. Se promovieron una serie de reformas, que no son de carácter constitucional, que se ocuparon de la creación de instituciones, la integración y vinculación entre los niveles educativos y la creación de la comisión de los Libros de Texto Gratuitos.

El tercer momento comenzó en los años 80; además de la reflexión sobre las necesidades, vínculos y búsqueda de mejorar los diferentes niveles educativos, el tema de la profesionalización se hizo patente. En el sexenio de López Portillo, se desarrollaron medidas a favor de la educación superior y la profesionalización del magisterio. En 1993, de acuerdo con Alcántara (2008), se detectaron una serie de problemas reflejados en el diagnóstico del Programa Nacional para la Modernización Educativa. Entre ellos: la cantidad de estudiantes, la calidad de la educación, la falta de conexión entre niveles educativos, los índices de reprobación y las condiciones de trabajo. Para ello, se generaron perfiles más ambiciosos para los estudiantes, se actualizaron currículos, se realizaron libros de texto para personal docente y programas de promoción de lectura, la secundaria se integró a la educación básica obligatoria, la participación de otros actores educativos y la consideración de la importancia del rol social del magisterio; solo por mencionar algunas (DOF, 19/mayo/1992). Además, surgió el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), preámbulo para la expedición de la Ley General de Educación. Cabe destacar que el ANMEB fue realizado entre la

Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE). Fue en ese momento cuando se empezó a formar una simbiosis entre los gobiernos estatales y los actores educativos; mediante la denominada descentralización educativa, donde sindicato y gobierno podían negociar prerrogativas laborales en el ámbito estatal y nacional, mientras que las políticas públicas educativas y sus directrices pedagógicas, siempre se mantuvieron en el ámbito federal.

En el 2002, la educación preescolar comenzó a formar parte de la educación básica obligatoria y se creó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) para evaluar al Sistema Educativo Nacional. En el 2011, se realizó la Reforma Integral de Educación Básica, que integró reformas curriculares que buscaban la articulación del sistema de educación básica. Seguida de ella, en el 2012, una reforma constitucional abordó temas de calidad de la enseñanza, equidad, integración de la educación media superior como obligatoria y el uso racional del presupuesto (Trujillo, 2015).

La antepenúltima reforma educativa, se formalizó el 26 de febrero de 2013. Sin embargo, se gestó desde el 2012, amparada por el Pacto por México. Este, formado por el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido Revolucionario Institucional (PRI), impulsó trece reformas constitucionales. La que nos compete estaba enfocada en parámetros de calidad en el servicio, actividad laboral y la reestructuración sindical, tocando poco la parte pedagógica, para centrarse en lo administrativo, específicamente a partir de las evaluaciones de permanencia (Entrevista 3), que incluían informe de responsabilidades (por parte del superior), proyecto de enseñanza y aprobación de un examen de conocimientos; con el objetivo de mejorar la calidad educativa. Tal como Villalpando y Hernández (2017) señalan, la evaluación descontextualizaba la realidad del personal docente, constituyéndose como sancionadora, en el sentido en el que no buscaba una mejora de sus competencias. La reforma generó descontentos y movilizaciones. Para comprender lo que ocurría, se debe recordar que había un contexto de descalificación al desempeño del personal docente atizado por las constantes movilizaciones y los resultados de las evaluaciones internacionales; tanto como por la movilización de votos que sendos líderes del gremio llevaban a cabo, vendiendo su apoyo al mejor postor, como en el caso de Gordillo en el 2006 (El País, 2011). Asimismo, se debe mencionar que las movilizaciones del personal docente se articularon con aquellas que se pronunciaban en contra de

las “reformas estructurales”, impulsadas por el Pacto por México. Así, el movimiento magisterial encontró eco en otras, como la impulsada por Morena en contra de la reforma energética: incluso llegando a compartir parte de la base movilizada (Entrevista 3). Esto explica que, en las campañas electorales, la Coalición Juntos Haremos Historia (Morena, Partido del Trabajo y Partido Encuentro Social), adoptara como bandera la puesta en marcha de una contrarreforma en el ámbito educativo.

Finalmente, firmando la Nueva Escuela Mexicana, la reforma del 2019 propuso una modificación curricular, impulsó el uso de nuevas metodologías de enseñanza-aprendizaje, amplió la cobertura de programas de educación como las becas y la escuela es nuestra, propuso nuevos libros de texto; derogó la evaluación de permanencia, eliminó el INEE y el Servicio Profesional Docente. Todo esto, con la idea de construir un nuevo paradigma consonante con la Cuarta Transformación, anclado en la concepción de la Nueva Escuela Mexicana; que fincara las bases de un nuevo sistema educativo (La 4TV, 2024).

Gobernanza y reforma educativa

Para analizar la información obtenida en el trabajo de campo se utilizó la perspectiva de interfaz -complementada con la visión teatral de Goffman- para estudiar los procesos de gobernanza en la formulación de la reforma. Al respecto cabe destacar que la recién mencionada perspectiva se apoya en una visión relacional. Las interfaces se definen como “aquellos espacios de intercambio y conflicto, en los que ciertos actores se interrelacionan no causal, sino intencionalmente” (Hevia, 2009, p.61); y en ellas “se cruzan diferentes, y a menudo conflictivos, mundos de vida y campos sociales” (Long, 2001, pp. 65-66).

Las interacciones entre los actores se dieron formalmente en foros de trabajo que se realizaron en el 2018, antes de la toma de protesta del ya electo presidente AMLO. Estuvieron a cargo del equipo del futuro secretario de Educación Pública, Esteban Moctezuma Barragán, que organizó 32 foros a nivel estatal y uno nacional. Los espacios fueron establecidos y dirigidos por el actor gubernamental. Básicamente, lo que ocurrió es que se lanzó una convocatoria que explicitaba una serie de temas de trabajo (Entrevistas 1, 2 y 3). La elección de estos parece haber estado mediada por pensarse como puntos

sensibles o a discutir a partir de las reivindicaciones avanzadas por la movilización (Entrevista 5). Si bien, teóricamente podían participar todos aquellos interesados, no todos tenían tiempo, ganas o recursos, lo que limitó la participación (Entrevista 4). Además, unos cuantos fueron enviados de forma particular por su participación en espacios de movilización previos o por los buenos resultados de las instituciones en las que laboraban. Los espacios formales generaron la percepción de que el personal docente y sus inquietudes eran escuchadas (Entrevistas 4 y 5), a partir de una cercanía que no se despertó en el proceso anterior, que fue construido colectivamente como político; donde fueron los partidos quienes sentaron las bases de la reforma (Entrevista 1).

Los foros estaban divididos en mesas de trabajo, donde se presentaban reflexiones, ideas o investigaciones sobre temas guía. De acuerdo con la información obtenida gracias a las entrevistas, el tiempo era limitado (Entrevistas 1 y 5); y no había oportunidad de discutir (Entrevista 1). Para Fierro (2019), que analizó lo que ocurrió en Oaxaca, se trataba de espacios en los que había propuestas, pero sin esencia. La información se recopilaba, pero ninguna de las personas que fueron entrevistadas tenía claridad sobre lo que pasaba después. Simplemente, en el 2019 se dio la reforma.

Los intercambios también se llevaron a cabo en espacios informales, sobre todo en el momento previo a los foros; y a partir de los vínculos de los participantes con diversas organizaciones ligadas a la educación (Entrevistas 3 y 5). Específicamente, al interior de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) (Entrevistas 1, 2, 4 y 5). Al respecto, en entrevistas (1 y 3) se explicaba que la CNTE había sido, hasta antes de la reforma del 2019, un frente combativo que en general se había posicionado de manera crítica a los gobiernos. Empero, al momento de las primeras discusiones, todo parecía como si, se encontrara en un campo más afín al lopezobradorismo⁵. En aquella época se generaron espacios de socialización informal en los que la discusión sobre la reforma del 2013 y sus consecuencias estuvieron al centro del debate; y se movilizaron algunas de sus bases para la definición de temas y participación en los foros (Entrevistas 3 y 4). Sin embargo, de acuerdo con las entrevistas realizadas, no hubo peticiones particulares sobre avanzar posicionamientos, solo participar.

⁵ Con el tiempo hubo un alejamiento, cuando se pronunció de manera crítica hacia la reforma. Entonces el gobierno y el SNTE tuvieron acercamientos; pero este proceso excede los límites de este trabajo (Entrevistas 1 y 3).

Para los actores educativos que participaron en las entrevistas, tanto los espacios informales como formales representaban un lugar para vincularse con otros sectores del magisterio (Entrevista 1), tanto como para sentirse escuchados en sus demandas (Entrevistas 1, 4 y 5) y para reivindicar su rol como “agentes del cambio social” (Entrevista 3), desde una visión en la que se construyen como pieza clave de una pedagogía de los oprimidos que alude a Freire.

Al analizar los significados sociales atribuidos, el análisis permitió identificar dos grupos de representaciones: las relacionadas con la participación y las vinculadas a la relación con el gobierno. Acerca de la primera, todos señalaron que se integraron por el interés de incidir en la búsqueda de la mejora colectiva -e individual en algunos casos- y dos explicaron que además buscaban acrecentar sus capitales sociales. En el discurso se puede percibir una tensión entre confiar en el actor gubernamental y no hacerlo. Uno de ellos dijo: “fue un acierto hacer los foros, esperaba que el gobierno nos escuchara, (...), no me parecía que realmente lo estuviera haciendo” (Entrevista 4); y es que todo ocurre como si el no saber exactamente que se hizo con la información generara cierta incomodidad.

En cuanto a la relación con el gobierno; para algunos, el actor gubernamental los escuchaba y reivindicaba su causa (Entrevistas 2 y 5). Para otros, la escucha se hacía palpable, pero era necesario mantener una posición crítica de cara a este (Entrevistas 1 y 3). Para otros más, no fue claro si el gobierno los escuchaba realmente, puesto que los temas para discutir no se habían construido colectivamente y no eran claros los mecanismos por los que la información vertida en los foros fue tratada (Entrevista 4). Así, para los primeros y los segundos, habían presentado públicamente posiciones autónomas que pudieron haber incidido en la generación de la reforma. Mientras que, para los terceros, no es claro como sucedió el proceso y que tanto fueron considerados. Uno señalaba que “parecía un mecanismo para legitimar una reforma que ya se había construido desde antes... los resultados no estaban tan mal” (Entrevista 3).

Una tensión similar se hizo presente cuando se les preguntó qué tan contentos estaban con el resultado. Unos señalaban que la imagen del personal docente se había deconstruido ante la opinión pública; y que fácticamente sus condiciones habían mejorado (Entrevista 5). Esto debido a que la reforma, además de tratar el delicado tema administrativo, se acompañó de nuevas directrices pedagógicas, a partir de la Nueva

Escuela Mexicana (Entrevista 3). Empero, para otros, queda trabajo pendiente; puesto que el modelo debe seguir perfeccionándose, tanto como la comprensión de los actores de este (Entrevista 4). Uno explicaba: “en un sexenio, no se puede borrar toda la huella que el neoliberalismo dejó en la construcción de la profesión” (Entrevista 3); y esto, en el contexto de una crítica a la reforma del 2013 por parte del magisterio, que la pensaba como un escalón más para consolidar el neoliberalismo, viendo a la educación como una fábrica de trabajadores (Entrevista 1). Además, señalan que, aunque se trataron de establecer espacios de discusión, todo ocurre como si siguiera habiendo desconexión entre los actores, producto de la manera en la que se han construido las relaciones a lo largo del tiempo.

Para finalizar esta sección, la perspectiva de la interfaz, y los tipos ideales que de esta se desprenden. Al analizar la información obtenida se puede concluir que se trata de una de tipo político, de transferencia. En la que el actor gubernamental es más fuerte que el social. El último queda integrado en los procesos de decisión colectiva solo en cierta medida.

Igualmente, se recupera el concepto de gobernanza desde la visión democrática, que pretende apuntalar formas de participación que sobrepasen el marco electoral. Al analizar el patrón que el proceso de construcción de la reforma educativa del 2019 generó, se puede concluir que el gobierno y los funcionarios que se ocuparon de los foros se vieron influenciados por el liderazgo de proximidad de AMLO. Este se basaba en la cercanía con la población y reivindicaba a los sectores que habían sido excluidos o que habían sufrido injusticias. El liderazgo fue clave para restablecer la confianza en el gobierno tras las tensiones generadas por la reforma de 2013. Sin embargo, su impacto en la gobernanza de la reforma de 2019 estuvo limitado por la falta de mecanismos claros para canalizar las demandas colectivas hacia resultados concretos. La ausencia de una devolución sistemática de los resultados de los foros y la ambigüedad en el tratamiento de las propuestas magisteriales muestran cómo esta estrategia, aunque poderosa en términos de narrativa, enfrentó desafíos prácticos.

Reflexiones finales

En este trabajo, se buscó analizar la reforma educativa del 2019 a través del concepto de gobernanza con la idea de comprender el patrón que subyace al sistema sociopolítico. Para ello, en un primer momento se discutieron las diversas visiones de la gobernanza, concluyendo que la democrática, que busca sobrepasar el ámbito economicista, ligado a la Nueva Gestión Pública, para abordar lo político, es la más adecuada para el análisis que se realiza. En este sentido, es importante seguir realizando trabajos empíricos que fortalezcan la capacidad analítica de la noción y permitan seguir construyéndola teóricamente.

Enseguida, se abordaron las reformas educativas proponiendo una clasificación, que va de la discusión de valores guía, al fortalecimiento institucional, luego a la profesionalización del personal docente y búsqueda de la competitividad; y finalmente a la Nueva Escuela Mexicana, que es la que nos compete. Al analizarla desde la perspectiva de los actores educativos, se apunta que el proyecto de la Cuarta Transformación y el liderazgo de proximidad de AMLO influyeron en la construcción de la interfaz, que estuvo dominada por el actor gubernamental. Si bien, el personal docente se sintió reivindicado y escuchado, su capacidad de agencia -ya que no hay conocimiento al respecto por parte de ellos-, fue sobre todo simbólica.

Recomendaciones

En las discusiones que precedieron a la reforma del 2019 se constata que, si bien la convocatoria fue amplia, en algunos casos se designaba a quienes iban a participar (Entrevista 4); tanto como que quienes se involucraron contaban con cierto nivel de socialización, lo que pudo haber dejado a capas sin ser escuchadas. Se sugiere buscar mecanismos de contacto en cascada, que permitan acceder a la mayor cantidad de voces posibles.

Igualmente, la forma de integrar la voz de los actores educativos fue a través de foros, sin embargo, la duración y la cantidad de temas que se abordaban no redundan necesariamente en la generación de diálogos auténticos o debates que pudieran enriquecer el impulso a políticas de gobierno fundadas en la gobernanza (Entrevista 1). Delimitar

el número de participaciones a discutir, promover la lectura compartida de materiales y dedicar un poco más de tiempo a los temas sensibles puede resultar de utilidad.

Finalmente, los entrevistados señalaban que no era muy claro lo que ocurría con la información vertida en los foros. En este sentido, la explicación puntual del proceso y la generación de ejercicios de devolución de los resultados -tal como se lleva a cabo en los espacios de consulta indígena-, pueden resultar de utilidad para fortalecer la confianza en los procesos de participación ciudadana.

Declaraciones éticas

Originalidad. Las personas autoras declaran que este capítulo es un trabajo original, que no ha sido publicado previamente en otro medio y que no se encuentra sometido a evaluación simultánea en otra publicación. Se reconoce que una de las coautoras ha contribuido como coautora en un artículo relacionado, lo cual se ha hecho explícito al inicio del capítulo y resulta pertinente para el análisis aquí presentado.

Declaración sobre uso de inteligencia artificial. Las personas autoras declaran que en la elaboración de este capítulo se utilizaron herramientas de inteligencia artificial generativa para apoyo lingüístico de revisión y traducción, específicamente, se recurrió a ChatGPT (OpenAI, versión GPT-5.3). No se utilizó para la producción de contenido sustantivo, análisis, redacción o conformación de los argumentos teóricos aquí expuestos. Las ideas, la sistematización conceptual, la taxonomía propuesta y la redacción final son de su entera autoría y responsabilidad, conforme a las Directrices COPE 2024 sobre uso de inteligencia artificial adoptadas por El Colegio de Tlaxcala, A. C.

Conflicto de interés. Las personas autoras declaran no tener conflictos de interés —financieros, profesionales o personales— que hayan podido influir en la realización del estudio, en la interpretación de los hallazgos o en la redacción del presente capítulo.

Financiamiento. La presente investigación no recibió financiamiento externo específico de agencias públicas, privadas o sin fines de lucro. Las actividades de trabajo de campo se realizaron en el marco de las labores académicas regulares de las personas autoras en sus respectivas instituciones de adscripción.

Contribución autoral (taxonomía CRediT). Alan Eliseo Salmerón Nieves: conceptualización; metodología; investigación; trabajo de campo (realización de entrevistas); análisis formal; redacción del borrador original; revisión y edición.

Carolina Sthephania Muñoz Canto: conceptualización; supervisión teórica; análisis formal; redacción —revisión y edición—; validación.

Consideraciones éticas del trabajo de campo. Las cinco entrevistas a profundidad que sustentan este capítulo se realizaron con consentimiento informado de las personas participantes, a quienes se garantizó el anonimato, la confidencialidad de sus datos personales y el uso exclusivamente académico de la información proporcionada. Por esta razón, las entrevistas se referencian de forma despersonalizada como «Entrevista 1», «Entrevista 2», etcétera, sin que sea posible su identificación. El tratamiento de los datos se realizó conforme a la normativa mexicana vigente en materia de protección de datos personales.

Permisos y derechos de terceros. El presente capítulo no reproduce material protegido por derechos de autor de terceros que requiera permisos específicos. Todas las citas textuales se ajustan al uso académico legítimo, se encuentran debidamente atribuidas en el texto y aparecen referenciadas conforme al sistema APA 7 en la lista bibliográfica final.

Aprobación coautoral. Ambas personas autoras han leído y aprobado la versión final de este capítulo y consienten su publicación en el volumen colectivo *La gobernanza en el siglo XXI* y sus distintos abordajes, editado por El Colegio de Tlaxcala, A. C.

Referencias

- Aguilar, L. F. (2006) *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Alcántara, A. (2008). Políticas educativas y neoliberalismo en México (1982-2006). *Revista Iberoamericana de Educación*, (48), 147-165.
- Auditoría Superior de la Federación y Cámara de Diputados (2015) *Fundamentos Conceptuales sobre la Gobernanza*. Auditoría Superior de la Federación y Cámara de Diputados.
- Canet, R. (2004, 16 de marzo). *Qu'est-ce que la gouvernance ?*. Conférences de la Chaire MCD. <http://ieim.uqam.ca/IMG/pdf/canet-mars-2004.pdf>

- Canto, R. (2012) Gobernanza y democracia. De vuelta al río turbio de la política. *Gestión y política pública*, 21(2) 333-374. <https://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v21n2/v21n2a2.pdf>
- Carmona, J.; Muñoz-Canto, C; Sosa, S. (2023) Ideología política en la Presidencia de la República y su impacto en la gobernanza. *Revista de El Colegio de San Luis*. (24). <https://revista.colsan.edu.mx/index.php/COLSAN/article/view/1515/1546>
- Charreaux, G. (2004). Les théories de la gouvernance: de la gouvernance des entreprises à la gouvernance des systèmes nationaux. Université de Bourgogne-CREGO: EA7317 Centre de recherches en gestion des organisations.
- Diario Oficial de la Federación. (1992). Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. <http://sidof.segob.gob.mx/notas/docFuente/4666809>
- El País (2011, 4 de julio) *La incómoda alianza entre Calderón y Gordillo*. El País: https://elpais.com/internacional/2011/07/04/actualidad/1309730414_850215.html
- Fierro, R. (2019) *Foro Educación 2019: muchas propuestas, poca sustancia*. Revista Consideraciones. <https://revistaconsideraciones.com/2019/06/18/foro-educacion-2019-muchas-propuestas-poca-sustancia/>
- Gaudin, J.P. (2002) *Pour quoi la gouvernance?* Presses de Sciences Po.
- Hevia, F. (2009). Relaciones sociedad-Estado: análisis interactivo para una antropología del Estado, 15. *Espiral*, 15(45) 43-70. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-05652009000300002&script=sci_arttext
- Kooiman, J. (1993) *Modern governance: New Government-Society Interactions*. Erasmus University Rotterdam.
- La 4TV. (2024, julio 15). *Educación y transformación: Entrevista con Marx Arriaga* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=6jXpjR0SqA4&t=548s>
- Le Galès, P. (2003) *Le retour des villes européennes*. Presses de Sciences Po.
- Ledezma, J. & Morán, E. (2020) *El fortalecimiento de la calidad de la democracia en América Latina. Una propuesta a partir de la gobernanza democrática*. Universidad Nacional del Litoral. <https://www.redalyc.org/journal/6559/655969162015/>
- Long, N. (2001). *Development Sociology Actor Perspectives*. Routledge.

- Noriega Cantú, A. (1988). *Los derechos sociales: Creación de la Revolución de 1910 y la Constitución de 1917*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Oigen, A. (2007) La gouvernance, ou le mépris du politique. *Cités* (32), 137-156. <https://www.cairn.info/revue-cites-2007-4-page-137.htm>
- Rivas, L. ; Trujillo, M., & Lambarry, F. (2015) La gobernanza. Conceptos, tipos e indicadores internacionales: los retos para México. En Cámara de Diputados (comp.), *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*. (Vol.2, pp. 573-598).
- Rivera Sánchez, R. (2010). *La reforma constitucional en México*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Tournier, C. (2007) Le concept de gouvernance en Science Politique. *Papel Político* (12) 1, 63-91. <https://www.redalyc.org/pdf/777/77716564004.pdf>
- Trujillo Holguín, J. A. (2015). Las reformas educativas en México: Un recuento de las modificaciones constitucionales (1934-2013). En J. A. Trujillo Holguín, P. Rubio Molina, & J. L. García Leos (Coords.), *Desarrollo profesional docente: Las competencias en el marco de la reforma educativa* (pp. 77-92). Escuela Normal Superior Profr. José E. Medrano R.
- Villalpando Sifuentes, C. G., & Hernández Pérez, C. (2017). Evaluación para la permanencia: Una visión desde la experiencia docente. *IE Revista de investigación educativa de la REDIECH*, 8(14), 31-43.

Entrevistas

- Entrevista 1. 18 de octubre del 2024. Realizada por los autores.
- Entrevista 2. 18 de octubre del 2024. Realizada por los autores.
- Entrevista 3. 22 de octubre del 2024. Realizada por los autores
- Entrevista 4. 28 de octubre del 2024. Realizada por los autores
- Entrevista 5. 1 de noviembre del 2024. Realizada por los autores

ACERCAMIENTO A LA GOBERNANZA DESDE EL PLURALISMO JURÍDICO MEXICANO EN CHIAPAS

Adriana Sarahí Jiménez López¹

Manuel Gustavo Ocampo Muñoa²

Resumen

En este capítulo se expondrá sobre el pluralismo jurídico en el contexto y la cosmovisión del estado de Chiapas, destacando cómo la coexistencia de sistemas normativos diversos impulsa una gobernanza más equitativa y culturalmente adaptada al contexto de la población indígena. El proceso evolutivo en la historia del pluralismo jurídico en México ha sido crucial para hacer posible garantizar el reconocimiento y la tutela de los derechos de la población indígena en el marco constitucional, permitiendo que estos pueblos ejerzan su autonomía y mantengan prácticas de justicia comunitaria. Asimismo, el documento explora los beneficios de un modelo de gobernanza inclusivo, en el que se reconoce la participación de personas ajenas al sistema estatal y la consulta previa en asuntos que afectan a la población indígena. Sin embargo, identifica desafíos en la

¹ Maestra en Derecho. Doctorante del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNACH. Email: adriana.jimenez61@unach.mx. ORCID: 0009-0007-5252-0373

² Doctor en Derecho. Profesor-Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNACH. Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, nivel 1. Email: manuel.ocampo@iij-unach.mx. ORCID: 0000-0002-4265-4761

coordinación entre los sistemas jurídicos indígenas y el estatal, así como en la aplicación práctica de las reformas constitucionales. Las conclusiones y recomendaciones buscan aportar una guía para mejorar la inserción y el respeto por los derechos indígenas en un México cada vez más plural.

Palabras clave: pluralismo jurídico, pueblos indígenas, gobernanza inclusiva, derechos humanos, autonomía indígena.

Abstract

This chapter will discuss legal pluralism within the context and worldview of the state of Chiapas, highlighting how the coexistence of diverse normative systems fosters more equitable governance that is culturally adapted to the context of the indigenous population. The evolutionary process of legal pluralism in Mexico has been crucial in guaranteeing the recognition and protection of the rights of the indigenous population within the constitutional framework, allowing these communities to exercise their autonomy and maintain community justice practices. The document also explores the benefits of an inclusive governance model that recognizes the participation of individuals outside the state system and prior consultation on matters affecting the indigenous population. However, it identifies challenges in the coordination between indigenous and state legal systems, as well as in the practical application of constitutional reforms. The conclusions and recommendations aim to provide guidance for improving the inclusion of and respect for indigenous rights in an increasingly pluralistic Mexico.

Keywords: legal pluralism, indigenous peoples, inclusive governance, human rights, indigenous autonomy.

Introducción

Este trabajo se desarrolla bajo la metodología descriptiva. En ese sentido, el reconocimiento del pluralismo jurídico en México representa un avance crucial hacia la inclusión de la gran diversidad cultural que existe en el país y la justicia social. En regiones como Chiapas, donde las comunidades indígenas conservan sistemas normativos propios, el pluralismo jurídico ofrece un marco que permite la coexistencia

de distintas normativas en un mismo territorio, respetando las autonomías locales y fortaleciendo la gobernanza. Este enfoque, que integra la normatividad estatal con los sistemas consuetudinarios indígenas, permite que las comunidades gestionen sus propios asuntos, protejan su identidad cultural y mantengan la cohesión social.

Se examina cómo el pluralismo jurídico en Chiapas facilita un sistema de gobernanza más inclusivo y representativo, donde el Estado y las comunidades locales pueden colaborar en un marco de respeto mutuo. Analiza también los retos y avances en la ejecución de políticas que promueven la participación y el reconocimiento de los derechos indígenas, en concordancia con los acuerdos no solo nacionales sino internacionales asumidos por México.

Origen y conceptualización del pluralismo jurídico

Para iniciar es importante comentar que la definición del pluralismo jurídico varía dependiendo del área o campo que lo estudie, como lo son la filosofía, la sociología, la antropología y el derecho por sí mismo. Es decir, si bien convergen en reconocer la diversidad cultural, todas estas áreas lo realizan desde sus campos de estudio, por lo que la interrelación de las mismas genera un conocimiento mayor en el tema.

No obstante, de forma general se puede decir que el pluralismo jurídico es la coexistencia de distintos sistemas jurídicos en un mismo lugar. Ahora bien, el pluralismo jurídico tiene vínculo con el realismo jurídico, ya que considera con mayor importancia a la realidad que al marco jurídico vigente; dicha percepción tiene sus bases en el realismo jurídico norteamericano que nació en la década de los treinta, así como en la jurisprudencia sociológica, de Europa que data del siglo XIX. Estas tienen en común que rechazan las normas y el formalismo. (Llano, 2012)

Por otro lado, la teoría crítica del derecho asume que tanto los objetos que se observan como los sujetos que realizan dicha actividad están conformados socialmente, por lo que deben ser estudiados y por ende interpretados dentro de su propio contexto histórico y social (Arnaud, 2006).

Eugen Ehrlich, señala que en cada área geográfica existen diferentes grupos de personas, por lo que presupone que deben de existir normas de organización para así tener un debido reconocimiento del pluralismo jurídico en un Estado. Por otra parte,

otro teórico que defiende esta postura, y contraviene el contractualismo de Hobbes es Durkheim, teniendo como propuesta el estado de pluralidad de corporaciones, buscando fortalecer la autonomía y relación de los individuos. Asimismo, existen teóricos que asumen la idea del pluralismo jurídico en América Latina, como son: De Sousa Santos y Yrigoyen Fajardo, por mencionar algunos.

El pluralismo jurídico nace de la idea que existe una diversidad de sistemas jurídicos, que por la cuestión social del monopolio y la necesidad de aquel momento de centrar el marco jurídico en un solo sistema provocó que varias comunidades no se sintieran protegidas, es más ni siquiera identificadas con la norma que en teoría protegía a estos sectores, por lo que avalan que los Estados al privarse únicamente de un contexto social, disminuía la eficacia jurídica de su propio sistema.

Una vez establecido su origen resulta necesario definir de manera clara al pluralismo jurídico, la Real Academia Española (2022) lo refiere como un sistema a través del cual se afirma o se considera la pluralidad ya sea de teorías o pensamientos, y por lo que hace a lo jurídico lo engloba a aquello que atañe del derecho o se ajusta a él; es decir, uniendo dichas palabras se puede aseverar, que entonces el pluralismo jurídico, es aquel sistema jurídico que acepta o reconoce la pluralidad de posiciones; es así, que se evidencia que se hace referencia a la diversidad de supuestos que existen los cuales deben ser considerados en el marco normativo. (RAE, 2022)

En tanto, Ehrlich precisa que los puntos clave del pluralismo jurídico, en específico, es lo relativo al derecho vivo, el cual hizo énfasis por primera vez de la coexistencia de ordenamientos plurales en el interior de la propia estructura social. Por otro lado, sus obras fueron referencia para comprender que el derecho del Estado no tiene que ser catalogado como el único derecho presente en la sociedad; ya que, tanto en la actualidad como en otras épocas, el derecho está en la sociedad misma (Sánchez, 2006). Es decir, este autor fue parte elemental para entender que la norma debe ser legislada, primeramente, analizando el contexto de toda la sociedad, y no generalizarla; toda vez que en cada área o incluso en la misma zona existen realidades distintas.

Rengifo, Wong y Gregorio (2013), definen el pluralismo jurídico, de manera general, como una teoría que intenta superar el monismo jurídico, construyendo un sistema jurídico con base en el contexto social de cada pueblo o comunidad, buscando conservar las

diversidades del país que va desde culturales y étnicas, por mencionar algunas, coexistiendo así con otras normativas, sin llegar a caer en un relativismo cultural.

Por lo expuesto, se puede definir al pluralismo jurídico, como aquellos sistemas jurídicos que predominan en una nación, que dan pauta a respetar cada cultura, pero siempre partiendo de un mismo marco legal, porque, para que exista una organización social, debe de haber normas generales que protejan a la persona por la cuestión de serlo, es decir sus derechos humanos; no obstante, dentro de las mismas deben haber criterios específicos que ponderen los derechos indígenas y con ello brindar un buen trato a todos en general; porque de tener un derecho unívoco como lo presenta el monismo jurídico, no se podría comprender la cosmovisión de la población considerada como originarios, y por ende estarían como un sector rebelde ante la sociedad restante.

Una vez identificado el origen del pluralismo jurídico, es necesario precisar que su vínculo con la gobernanza depende del tipo de gobernanza adoptado. De acuerdo con lo expuesto, la gobernanza contemporánea se concibe como un modelo de conducción pública en el que el Estado deja de ser el único actor decisor y comparte responsabilidades con organizaciones sociales, comunidades, agentes privados y organismos internacionales (Rhodes, 2012; Kooiman, 2003).

Este enfoque, denominado gobernanza participativa o gobernanza en red, resulta clave para comprender el pluralismo jurídico, pues solamente un modelo basado en la interacción de múltiples actores permite que distintos sistemas normativos dialoguen entre sí y participen en la toma de decisiones.

Desde esta perspectiva, la relación entre pluralismo jurídico y gobernanza no puede limitarse a la coexistencia normativa, sino que debe comprenderse como un proceso político de coordinación entre múltiples centros de autoridad. La gobernanza descrita por autores como Kooiman (2003) y Jessop (2016) implica reconocer que la acción pública se produce a través de redes y mecanismos de cooperación, lo cual coincide con la lógica del pluralismo jurídico que sostiene que el derecho no emana únicamente del Estado, sino también de comunidades, pueblos indígenas y sistemas consuetudinarios (De Sousa Santos, 2009). Por ello, el pluralismo jurídico requiere una gobernanza capaz de gestionar estas interacciones y evitar que un solo sistema imponga soluciones uniformes sobre grupos culturalmente diferenciados.

En ese sentido, la gobernanza vinculada al pluralismo jurídico debe concebirse como una gobernanza intercultural, es decir, una forma de conducción pública que integra la diversidad cultural como eje central en la creación, interpretación y aplicación normativa. Este enfoque reconoce que las decisiones públicas deben estar guiadas por los contextos locales, las formas tradicionales de organización y las prácticas jurídicas propias de los pueblos originarios (Yrigoyen Fajardo, 2010).

Lo anterior resulta coherente con la evolución del concepto de gobernanza expuesto, pues responde a la necesidad de un modelo estatal más flexible y colaborativo. De este modo, la articulación entre gobernanza intercultural y pluralismo jurídico permite que el reconocimiento normativo no sea meramente formal, sino que se traduzca en mecanismos reales de participación, autonomía y legitimidad para las comunidades.

Pluralismo jurídico mexicano

Hablar de pluralismo jurídico mexicano, refiere a la evolución que ha tenido el marco jurídico en el reconocimiento y la consolidación de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Para ello, se tiene que hacer énfasis que previo a la Constitución Federal de 1917, no se consideró ninguna tutela a la población, y únicamente se avocó al artículo 27 constitucional, limitando su contenido a asuntos agrarios, mas no sobre la tutela como tal de la esfera jurídica de los pueblos originarios.

No obstante, a partir de la reforma constitucional de 2011 sobre derechos humanos, en relación con la determinación dictada por la máxima autoridad jurisdiccional en el país en el controversial caso de Rosendo Radilla Pacheco, se obligó a todas las autoridades a realizar no únicamente un control de constitucionalidad sino también un control de convencionalidad, que fuera de forma oficiosa, es decir, *ex officio*; fue así, que se tuvo a bien acatar tanto en la legislación nacional, así como todos aquellos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que México haya ratificado.

Como bien se puede evidenciar, dicha reforma no habla directamente de los derechos de los indígenas, lo cierto es que con reconocer que todas y todos ostentan y gozan de los derechos humanos establecidos en la Ley Suprema, así como en los instrumentos internacionales ratificados por México, se está protegiendo en gran medida

los derechos de la población indígena, por tener un vínculo y compromiso directo con los estándares internacionales.

Por lo que, consecuencia de este nuevo paradigma en la normativa nacional, uno de los artículos reformados, además, del 1° constitucional, fue el diverso 2° constitucional, a través del decreto de 14 de agosto de 2001, el cual fue resultado de haber ratificado en su momento el Convenio 169, de la OIT publicado en 1990, y de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, publicado a través del decreto de 2007.

Por otro lado, en 2016, se reformó de nueva cuenta el artículo segundo, en específico el inciso A), fracción III, de la Carta Magna, en el que a grandes rasgos señaló que sin importar la manera de elegir a las autoridades de su gobierno interno, se debe garantizar los derechos de los hombres y mujeres indígenas en condiciones de igualdad; además, en dicho numeral, pero inciso B), se reformó lo relativo a que todos los niveles de gobierno, deben impulsar la igualdad de oportunidades de las personas indígenas, así como erradicar toda acción que pueda ser discriminatoria; a su vez, en dicho inciso, pero la fracción IX, se refiere a la obligatoriedad de realizar la consulta a la población indígena para efectos de hacer el denominado Plan Nacional de Desarrollo.

No obstante, hubo una reforma en 2019, al multicitado artículo 2°, constitucional, referentes al inciso A), fracción VII, que se refiere a que en los municipios que estén integrados por personas indígenas, los representantes de los ayuntamientos sean electos o electas atendiendo el principio de paridad. Finalmente, el mismo precepto 2° constitucional, inciso C), en el que señala el reconocimiento de la población afromexicana.

Por otro lado, ya en la legislación nacional, se contemplan normas que, dentro de su estructura, hacen referencia a ciertos derechos de la población indígena como son:

- Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas
- Ley General de Educación
- Ley General de Salud
- Ley Federal de Planeación
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación
- Código Nacional de Procedimientos Penales

Es simbólico señalar que a partir de que se consideró en el artículo segundo constitucional que el Estado mexicano es una nación pluricultural, es cuando realmente se está ante el reconocimiento eficaz de la gran diversidad que existe en nuestro país tanto étnica como cultural, y por ende de ciertos derechos, los cuales son:

- El derecho a la libre determinación, el cual conlleva otros.
- Determinar sus mecanismos internos de convivencia y organización tanto social, económica, política y cultural.
- Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, siempre en observancia con el diverso segundo constitucional, inciso a), fracción II.
- Elegir con base en sus procedimientos, normas, y prácticas tradicionales a sus representantes para hacer efectivo el ejercicio de su propio gobierno; no obstante, precisan la igualdad de oportunidades entre las personas, desde la emisión del voto hasta la participación en las elecciones.
- Acceder plenamente a los tribunales (derecho a ser asistidos por defensores e intérpretes que tengan conocimiento de su cosmovisión).
- El derecho a la consulta.

Es así como formalmente los derechos de la población indígena quedaron plasmados en el ámbito constitucional; siendo este el marco jurídico con mayor jerarquía en el país; aunado a ello, es importante precisar que los criterios jurisprudenciales han brindado un gran soporte a estas comunidades y pueblos indígenas porque amplían su marco de protección o en su defecto esclarece lo que no esté adecuadamente regulado en la norma.

Consecuencia de lo anterior, es necesario señalar que al día de hoy se cuenta con un Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, que es la autoridad del Poder Ejecutivo Federal que tiene como función analizar los asuntos referentes con la población indígenas y afromexicana, su fin es definir, regular, diseñar, establecer, orientar, aplicar, coordinar, promocionar, dar continuidad y calificar las políticas, programas, proyectos, estrategias y acciones públicas, para así poder garantizar el ejercicio y la aplicación de los derechos de la población indígena y afromexicana.

La importancia de señalar dicho instituto es porque la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, dota de atribuciones y funciones a dicho organismo, dentro de las que sobresale la fracción XXXIII, del artículo cuarto, que establece los cimientos para integrar y poner en marcha un Sistema Nacional de Información y Estadística sobre los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, que considere entre diversos elementos, un registro de población indígena con los puntos y particularidades primordiales de sus instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, sus tierras, territorios y recursos, en tanto sujetos de derecho público (Congreso de la Unión, 2024b).

Es decir, con dicho catálogo se tiene como fin identificar a las poblaciones indígenas y afromexicanas, como sujetos de derecho público con personalidad jurídica, con el propósito de garantizar que puedan ejercer sus derechos a la libre determinación y autonomía; cabe destacar, que el referido catálogo se expidió mediante Acuerdo de 9 de agosto de 2024, en el Diario Oficial de la Federación (Congreso de la Unión, 2024a), y dentro de las justificaciones de está que servirá como mecanismo para detectar con veracidad a las poblaciones indígenas y afromexicanas que existen en México, así como sus principales características, formas de organización e instituciones. (INPI, 2024).

Finalmente, a través de este acuerdo refieren el proceso a seguir para el registro; actualmente se publicó que son 71 pueblos indígenas y afromexicanos que lograron su registro en dicho catálogo, teniendo un total del 12,683 poblaciones indígenas y afromexicanas.

Por otro lado, el 30 de septiembre de 2024 se publicó el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos de la población indígena y afromexicana. Para efectos de ejemplificar uno de los puntos más simbólicos de dicha reforma se presenta la siguiente tabla:

Tabla 1. Cambios al artículo segundo constitucional, derivado de la reforma constitucional de 2024

Artículo 2 constitucional (última reforma publicada en el DOF el 9 de agosto de 2019)	Artículo 2 constitucional (reforma publicada en el DOF el 30 de septiembre de 2024)	Puntos importantes
... La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas...	... La Nación tiene una composición pluricultural y multiétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellas colectividades con una continuidad histórica de las sociedades precoloniales establecidas en el territorio nacional; y que conservan, desarrollan y transmiten sus instituciones sociales, normativas, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.	Que la nación ya no solo tiene una composición pluricultural sino también multiétnica.
...	Se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio.	Agrega el reconocimiento de la población tanto indígena, así como afromexicana como sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio; asimismo, su identidad cultural.
...III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas.	...III. Elegir de acuerdo con sus sistemas normativos a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas...	Garantiza el derecho a determinar con base a sus sistemas normativos a sus representantes.

Fuente: elaboración propia a partir de información contenida en el Congreso de la Unión.

Por lo anterior, se puede evidenciar que el pluralismo jurídico en México ha ido progresando al grado que se ha ido dotando de más herramientas jurídicas a la población indígena para el reconocimiento de su derecho a la libre determinación; sin embargo, ha habido factores que han propiciado la limitación de este derecho, lo que ha generado una gobernanza limitada toda vez que no basta con que esté en papel si no se deben implementar mecanismos para hacerlos efectivamente posibles y con ello una alta participación ciudadana.

Gobernanza y pluralismo jurídico en Chiapas

Desde el plano conceptual los dos términos se refieren a la coexistencia de diversas formas de regulación y de actores en la gestión de la vida pública, especialmente en sociedades culturalmente diversas. Por un lado, el pluralismo jurídico reconoce la presencia de sistemas normativos múltiples (como el derecho estatal, los derechos consuetudinarios indígenas y otras normatividades sociales) en un mismo territorio.

No obstante antes de hablar respecto de la gobernanza es fundamental seguir la temática del capítulo anterior y señalar que la gobernanza es un concepto resultado del debate académico relativo a los cambios del Estado, asimismo del discurso analítico prescriptivo de diferentes organismos y agencias internacionales (Serna, 2010); es decir, el término gobernanza nace en el contexto internacional como una forma en que otros actores no gubernamentales pudieran relacionarse con las decisiones que impactan en las determinaciones gubernamentales, por lo que la gobernanza internacional fue el punto rector que dio pauta a que estos actores ajenos al gobierno tuvieran participación activa.

Es así como, ya vinculando el concepto de pluralismo jurídico con la gobernanza, se advierte que se requiere articular estos sistemas para garantizar un marco de convivencia adecuado, donde distintas normativas puedan interactuar sin conflictos, respetando las autonomías y la legitimidad de cada una.

Por ello, se puede determinar que la relación entre gobernanza participativa y pluralismo jurídico plantea tensiones relevantes cuando se analiza desde un enfoque multicultural. La gobernanza, entendida entonces como la intervención coordinada de múltiples actores en los asuntos públicos, aspira a ampliar los espacios de decisión más allá del Estado (Kooiman, 2003; Rhodes, 2012).

Sin embargo, este modelo no siempre considera que las comunidades indígenas poseen sistemas normativos propios que no necesariamente operan bajo la lógica participativa occidental, sino bajo estructuras tradicionales de autoridad, cargo y servicio comunitario. Por ello, la pretensión de una gobernanza “participativa” puede entrar en tensión con formas de organización política que se basan en la legitimidad cultural, y no en mecanismos deliberativos abiertos o horizontales.

Asimismo, la construcción normativa desde lo multicultural implica reconocer que los actores involucrados en la toma de decisiones no son homogéneos ni participan en igualdad de condiciones. Mientras que la gobernanza plural se enfoca en la inclusión de múltiples sectores, como el Estado, organizaciones civiles, empresas, colectivos comunitarios y organismos internacionales, el pluralismo jurídico exige priorizar la participación de actores cuya autoridad emana de sus propias tradiciones normativas (Ostrom, 2005; González Galván, 2009).

Esto significa que, aunque ambos enfoques buscan ampliar la voz de distintos grupos, sus lógicas pueden diferir: la gobernanza incorpora actores diversos en procesos amplios de decisión, mientras que el pluralismo jurídico demanda el reconocimiento de autoridades y normas culturalmente específicas que no siempre coinciden con los actores convencionales de la gobernanza.

Por ello, resulta necesario debatir si la apertura participativa propia de la gobernanza corre el riesgo de diluir la centralidad de los pueblos originarios en la definición de normas que afectan directamente sus territorios y formas de vida. Autores como Jessop (2016) advierten que la gobernanza multisectorial puede favorecer la presencia de actores con mayor poder económico o político, relegando a grupos culturalmente diferenciados.

En contraste, el pluralismo jurídico busca proteger su autonomía y priorizar sus decisiones internas, incluso cuando estas difieren de los modelos participativos promovidos por el Estado o por organizaciones externas. De esta manera, el reto consiste en armonizar un esquema de gobernanza amplio con uno que reconozca la especificidad cultural y la autoridad normativa de los pueblos originarios, especialmente en territorios como Chiapas.

En ese sentido y conforme lo anterior, la gobernanza en un sistema de pluralismo jurídico puede resultar en mayor legitimidad del sistema legal, ya que las normas y procedimientos se sienten más propios y representativos para las distintas comunidades.

En particular, al reconocer y permitir la coexistencia de normatividades diversas, se aumenta la confianza en las instituciones y se fomenta el cumplimiento voluntario de las normas.

El pluralismo jurídico permite que las comunidades manejen ciertos conflictos de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, lo que contribuye a una gobernanza más flexible y adaptada a las realidades locales. Esto reduce la dependencia de un único sistema estatal y facilita soluciones que consideran el contexto cultural y social de cada comunidad.

La gobernanza en el panorama contextual de los pueblos originarios de Chiapas es fundamental, ya que estos grupos poseen formas de organización, normas y prácticas de autogobierno que, al ser reconocidas y respetadas, pueden fortalecer su autonomía y bienestar. Aquí se destacan algunas de las principales razones por las que la gobernanza es crucial en este contexto:

La gobernanza inclusiva y plural permite que los derechos de los pueblos originarios sean respetados, tanto en la esfera colectiva (como la tierra, los recursos naturales y la cultura) como en lo individual (derechos humanos y acceso a servicios básicos). Esto ayuda a salvaguardar su identidad cultural y a ejercer sus derechos en un panorama de respeto a su autonomía.

Un modelo de gobernanza que respete los derechos de la población indígena permite que estos ejerzan su autogobierno en asuntos clave que afectan a su comunidad, como la justicia comunitaria, la educación y la gestión ambiental. En Chiapas, esto es particularmente relevante debido a la rica diversidad cultural y a las complejas relaciones históricas entre el Estado y las comunidades indígenas.

En Chiapas, los pueblos originarios han mantenido sus propios sistemas de justicia basados en el consenso, la mediación y la reparación del daño, los cuales suelen ser más efectivos y culturalmente apropiados en comparación con el sistema de justicia estatal. La gobernanza que reconoce y apoya estos sistemas contribuye a reducir conflictos y a mejorar la cohesión social en las comunidades.

Los pueblos originarios de Chiapas tienen un fuerte vínculo con sus territorios y mantienen prácticas de manejo ambiental sostenibles. Una gobernanza que incluya sus perspectivas y conocimientos tradicionales es clave para proteger los ecosistemas

locales, asegurar la soberanía alimentaria y enfrentar problemas como el cambio climático y la deforestación.

Una gobernanza que respete la pluralidad jurídica y la autonomía de los pueblos originarios reduce las tensiones entre el Estado y la población indígena. Al permitir que las comunidades ejerzan control sobre sus propios asuntos y respetar sus decisiones internas, se disminuyen las posibilidades de conflicto y se fortalece la cohesión y la paz social.

Por otro lado, el pluralismo jurídico es de suma importancia para los pueblos originarios de Chiapas, porque reconoce la coexistencia de sistemas normativos diversos y contribuye al respeto, la inclusión y la tutela de los derechos y tradiciones de estos pueblos.

El pluralismo jurídico permite a los pueblos originarios de Chiapas ejercer sus propias normas y prácticas de justicia, lo cual es fundamental para su autonomía y autodeterminación. Este reconocimiento fortalece su capacidad para gestionar sus propios asuntos y para mantener su identidad cultural dentro de un marco legal que respeta su singularidad y sus derechos colectivos.

Los sistemas jurídicos de los pueblos originarios están profundamente ligados a su cosmovisión, tradiciones y valores. El pluralismo jurídico permite que se respeten estas normas y prácticas, protegiendo su identidad cultural frente a la homogenización del derecho estatal y garantizando que puedan vivir de acuerdo con sus propias normas. Los sistemas de justicia indígena son generalmente más accesibles y culturalmente adecuados para las comunidades.

El pluralismo jurídico ayuda a reducir la discriminación y la exclusión, pues reconoce y valora las prácticas jurídicas de los pueblos originarios en igualdad de condiciones con el derecho estatal. Esto contribuye a combatir el racismo y la marginación de estos pueblos en el sistema de justicia formal.

El reconocimiento de los sistemas de justicia indígena permite que las comunidades manejen conflictos internos de manera pacífica y acorde con sus valores, lo cual refuerza la cohesión social. Esto es especialmente valioso en contextos donde el derecho estatal no siempre es capaz de responder adecuadamente a las necesidades y realidades locales.

La inclusión del pluralismo jurídico permite que el sistema legal mexicano se enriquezca y se torne más inclusivo y diverso. Esto abre la puerta a una comprensión más

amplia del derecho y a la integración de principios de justicia restaurativa y comunitaria, que pueden generar beneficios a la sociedad.

A menudo, el sistema judicial oficial y el sistema de justicia indígena pueden entrar en conflicto, especialmente en casos que involucran a personas de diferentes comunidades o a quienes no consideran la autoridad de los sistemas indígenas.

Aunque la Constitución reconoce ciertos derechos, la aplicación práctica es limitada, y muchas veces los derechos indígenas se ven subordinados a intereses políticos o económicos nacionales.

Un ejemplo claro de la entidad federativa en mención es el caso de Oxchuc, Chiapas, que se encuentra ubicado en los altos, donde la lengua preponderante es tseltal. Este municipio constituye, hasta el día de hoy, el único de los ciento veinticuatro que tiene reconocido registrarse por su propio sistema normativo indígena, pese a la gran diversidad y población indígena en el estado.

El caso de Oxchuc, si bien ha sido paradigmático ya que a pesar de que el derecho de la libre determinación estaba normado en el artículo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su materialización no fue automática. Por el contrario se tuvo que llegar hasta la instancia jurisdiccional federal para poder hacer efectivo dicho derecho y, como resultado, permitir que la forma de gobernanza del municipio se ajustara a sus propios sistemas normativos.

Este caso marcó la historia en Chiapas, porque dejó a este municipio fuera del sistema de partidos, permitiendo que se respetara sus propios usos y costumbres, su cosmovisión, y por ende su forma de autogobernarse a la luz de la constitución federal. Con esto se hace ver la presencia del pluralismo jurídico al existir dos sistemas normativos distintos en un mismo espacio, haciendo con ello efectiva la gobernanza democrática e inclusiva.

Sin embargo, es importante precisar que, si bien Oxchuc cuenta con sus propias reglas de organización a través de su consejo municipal, estas no pueden contravenir la Ley Suprema, es decir que las acciones que se generen derivado de la gobernanza del lugar y la participación de la comunidad indígena siempre deben ser armónica a la misma.

De tal manera que el pluralismo jurídico en Chiapas, y en general en México, representa un reto, pero también una oportunidad para crear una gobernanza más inclusiva y respetuosa con la diversidad cultural y los derechos históricos de cada pueblo originario.

Conclusiones

La integración de diversos sistemas normativos en Chiapas, como los sistemas de justicia indígena junto con el derecho estatal, representa un avance significativo hacia una gobernanza inclusiva. Este pluralismo permite a los pueblos originarios ejercer su autonomía y preservar su identidad cultural en un marco legal que respeta sus derechos colectivos.

La inclusión de actores no estatales en la gestión pública contribuye a una gobernanza que responde mejor a lo requerido por las comunidades indígenas. Este modelo de gobernanza fomenta la participación activa y la responsabilidad compartida, lo que fortalece la cohesión social y reduce las tensiones entre el Estado y las comunidades. El Estado mexicano ha asumido compromisos internacionales para respetar los derechos del sector poblacional indígena. El reconocimiento y la implementación del pluralismo jurídico permiten que México cumpla con instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT, promoviendo un sistema jurídico más justo y accesible para todos.

Aunque el marco constitucional y las reformas recientes buscan fortalecer el pluralismo jurídico, persisten desafíos en su implementación práctica, particularmente en la coordinación entre sistemas de justicia y en la tutela de los derechos indígenas frente a intereses económicos o políticos nacionales.

Recomendaciones

Es fundamental reforzar las leyes y reglamentos que aseguren la operatividad de los sistemas normativos indígenas, así como establecer herramientas de coordinación efectivas entre los sistemas estatal y de justicia indígena para evitar conflictos de jurisdicción.

Implementar programas de capacitación para funcionarios en tópicos de pluralismo jurídico y derechos del sector poblacional indígena garantizaría una mejor comprensión y respeto por las normativas locales, promoviendo una relación de respeto y cooperación con las comunidades.

Para cualquier política o proyecto que afecte a la población indígena de Chiapas, es esencial llevar a cabo consultas previas, libres e informadas. Además, se recomienda

promover su participación en el diseño de políticas públicas que respondan a sus necesidades específicas.

Para asegurar el desarrollo de políticas y proyectos que robustezcan la autonomía de las comunidades indígenas, es vital asignar presupuestos específicos que les permitan gestionar sus recursos y sus propias políticas locales.

Los sistemas de justicia indígena, que se basan en prácticas de mediación y reparación, deben reconocerse formalmente como válidos y eficaces dentro del marco jurídico. Esto no solo respeta la autonomía indígena, sino que también contribuye a la paz y la cohesión social.

Declaraciones éticas

Declaración sobre uso de inteligencia artificial. Las personas autoras declaran que en la elaboración de este capítulo no se utilizaron herramientas de inteligencia artificial generativa para la producción de contenido sustantivo, análisis, redacción o conformación de los argumentos teóricos aquí expuestos. Las ideas, la sistematización conceptual, la taxonomía propuesta y la redacción final son de su entera autoría y responsabilidad, conforme a las Directrices COPE 2024 sobre uso de inteligencia artificial adoptadas por El Colegio de Tlaxcala, A. C.

Declaración de conflicto de interés. Las personas autoras declaran no tener conflicto de interés alguno —financiero, profesional, personal o institucional— que pudiera haber influido en la concepción, desarrollo, hallazgos o conclusiones del presente capítulo.

Declaración de financiamiento. El presente capítulo no recibió financiamiento externo específico de organismos públicos, privados o del sector sin fines de lucro. Su elaboración se realizó en el marco de las actividades de investigación adscritas al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH).

Contribución de las personas autoras (taxonomía CRediT). **Adriana Sarahí Jiménez López:** conceptualización, investigación, curaduría de datos, redacción del borrador original, visualización.

Manuel Gustavo Ocampo Muñoa: conceptualización, metodología, supervisión, análisis formal, redacción —revisión y edición—, validación.

Originalidad y aprobación. Ambas personas autoras declaran que el manuscrito es original, no ha sido publicado previamente ni se encuentra en evaluación simultánea en otro medio, y aprueban su inclusión en el volumen colectivo *La gobernanza en el siglo XXI y sus distintos abordajes* (El Colegio de Tlaxcala, A. C.).

Referencias

- Arnaud, A.-J., & Fariñas Dulce, M. J. (2006). *Sistemas jurídicos: elementos para un análisis sociológico*. Universidad Carlos III de Madrid.
- Congreso de la Unión. (2024a). Acuerdo por el que se expide el Catálogo Nacional de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5735635&fecha=09/08/2024#gsc.tab=0
- Congreso de la Unión. (2024b). Artículo 4, fracción XXXIII, Ley de Institución Nacional de los Pueblos Indígenas. <chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpgclclefindmkaj/https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LINPI.pdf>
- De Sousa Santos, B. (2009). *Sociología jurídica crítica*. Trotta.
- González Galván, J. A. (2010). *El Estado, los indígenas y el derecho*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI). (2024). Micrositio del Catálogo Nacional de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas. <https://www.inpi.gob.mx/catalogo/>
- Jessop, B. (2016). *The state: Past, present, future*. Polity Press.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Sage.
- Llano, V. (2012). Teoría del derecho y pluralismo jurídico. *Criterio Jurídico*, 12(1), 194-195.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton University Press.
- Real Academia Española. (2022). Diccionario de la lengua española (Edición del Tricentenario). RAE. <https://dle.rae.es/pluralismo?m=form>
- reflexivity and accountability*. Open University Press.
- Rengifo, C, Wong, E, y Gregorio, J. (2013). Pluralismo jurídico: implicaciones epistemológicas. *Inciso*, 15, 38. <https://revistas.ugca.edu.co/index.php/inciso/article/view/71/252>

- Rhodes, R. A. W. (2012). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University Press.
- Sánchez, A. (2006). Los orígenes del pluralismo jurídico. En Estudios jurídicos en homenaje a Marta Moreneau (t. I, p. 477). UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Serna, J. (2010). Globalización y Gobernanza: Las trasformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público (pp.21-22). UNAM.
- Yrigoyen Fajardo, R. (2010). *Pluralismo jurídico, derechos indígenas y derechos humanos*. Instituto Internacional de Derecho y Sociedad.

GOBERNANZA Y SOCIEDAD CIVIL: EL COGOBIERNO CON LOS EMPRESARIOS¹

Laura Collin Harguindeguy^{2 3}

Resumen

La gobernanza como concepto se presentó y se vendió como una ampliación de la democracia por la participación de la Sociedad en la definición de políticas públicas. En la práctica se pervirtió el concepto de sociedad civil para convertirse en un cogobierno con los empresarios, o un gobierno corporativo. En el presente capítulo se analizan los orígenes del concepto sustentado en el diagnóstico formulado por la comisión trilateral, convocada por David Rockefeller, que tiene como sustento el interés por recuperar la tasa de ganancia, en retroceso en los años setenta. Se desglosan las propuestas del Consenso de Washington, su justificación y como estas políticas enfrentan el rechazo social, recurriendo al discurso de la *Gobernanza* y la *Nueva Gestión Pública* (NGP). Se propone que, en la búsqueda de un *parachoques* recuperan el concepto añejo de sociedad civil para proponerle que actúe como corresponsable en la aplicación de políticas públicas mediante su participación en consejos consultivos, al tiempo de transferirles

¹ La autora declara que no existe conflicto de intereses y que no recibió financiamiento.

² Doctora en Antropología por el INAH. Profesora Investigadora de El Colegio de Tlaxcala A.C. Correo: lauracollin@coltlax.edu.mx. ORCID:0000 0002 79181259

³ No se ha utilizado inteligencia artificial

funciones mediante la subrogación. Se concluye, que dichas políticas desnaturalizan y descabezan a las que antes se denominó ONG (organizaciones no gubernamentales) y son desplazadas por grupos empresariales disfrazados de sociedad civil para cogobernar e imponer políticas acordes con sus intereses.

Palabras clave: gobernanza, sociedad civil, sector privado, política pública y democracia.

Abstract

Governance as a concept was presented and sold as an expansion of democracy through the participation of society in the definition of public policies. In practice, the concept of civil society was perverted, becoming a form of co-governance with business interests, or corporate governance. This chapter analyzes the origins of the concept, based on the diagnosis formulated by the trilateral commission convened by David Rockefeller, which was driven by the interest in recovering the rate of profit, which had declined in the 1970s. The proposals of the Washington Consensus are detailed, along with their justification and how these policies faced social rejection, resorting to the discourse of governance and New Public Management (NPM). It is proposed that, in the search for a buffer, the outdated concept of Civil Society is revived, proposing that it act as a coresponsible party in the implementation of public policies through its participation in advisory councils, while simultaneously transferring functions to it through subrogation. It is concluded that these policies distort and decapitate what were previously called NGOs (non-governmental organizations), displacing them with business groups disguised as civil society to co-govern and impose policies in accordance with their interests.

Keywords: governance, civil society, private sector, public policy, and democracy.

Gobernanza: los orígenes

Como suele suceder frecuentemente, el fenómeno social antecede a su conceptualización. Después de que un fenómeno se nombra, por un tiempo suele popularizarse, hasta que paulatinamente deja de suscitar el interés en el medio académico. En este caso se refiere a los conceptos de gobernanza y políticas públicas, que, si bien ya existían, adquieren notoriedad y se convierten en motivo de análisis en los 90, con el auge del neoliberalismo.

Actualmente el número de artículos, al respecto, se encuentra en disminución sin que se haya realizado una verdadera evaluación del impacto de las políticas construidas en su nombre. La existencia previa, su auge en los noventa, y su posterior declive lleva a preguntarse por los motivos de esta situación, pero también por los contextos en los que se producen para entender los intereses en juego como proponen O'Donnell y Oszlak (1981).

Siguiendo a Prats (2003), la preocupación por las formas de legitimidad o de ¿cómo legitimar la democracia?, se remontan a la Comisión Trilateral, convocada por Rockefeller. La comisión se crea en 1973, en el contexto de la crisis del petróleo y la caída de la tasa de ganancia a nivel mundial que motivó la preocupación por cómo lograr incrementarla. (Monedero, 2012) Si bien, pareciera haber coincidencia en cuanto al interés por elevar la tasa de ganancia de las empresas, los motivos se disimulan y legitiman las intenciones bajo la cobertura democrática. Motivo evidente en el nombre del informe formulado por tres destacados intelectuales a solicitud de la comisión: posteriormente publicada como libro: *La crisis de las democracias: Reporte sobre la gobernabilidad* (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975). La comisión respondió a la convocatoria del millonario banquero David Rockefeller. David, -a diferencia de su hermano Nelson, dos veces candidato a la presidencia, y una vez vicepresidente-, optó por operar en las sombras, primero desde el misterioso grupo Bilderberg, y finalmente en su versión visible la comisión trilateral, por la que pasaron tres presidentes de EUA, y dos secretarios del tesoro.

Preocupados por el futuro de las empresas, la comisión convoca a intelectuales provenientes de los centros de poder económico del momento: un europeo: Michel Crozier; un americano: Samuel Huntington; y un japonés: Joji Watanuki, para que prepararan un informe, con características de diagnóstico de los problemas del momento. Las conclusiones a las que llegan los investigadores pueden sintetizarse en que el futuro depara el incremento progresivo de las demandas sociales, que se contrastan con la capacidad decreciente de los estados nacionales para darles respuesta, de allí la posible pérdida de gobernabilidad. En palabras de Prats:

Los primeros orígenes del concepto de gobernabilidad caben situarlos en la obra de Crozier, Huntington y Watanuki (1975), donde se plantea la necesidad de superar el desajuste entre unas demandas sociales en expansión y la crisis

financiera y de eficiencia del sector público que caracterizó los 70. (Prats, 2003, p. 240)

Coincidente con lo argumentado por Prats, la propuesta de Estévez agrega entre los problemas el exceso de participación:

En este informe se señalaba que los ciudadanos y grupos de las sociedades democráticas estaban exigiendo un volumen excesivo de derechos y reivindicaciones que sobre cargaban la capacidad de respuesta del Estado. Uno de los autores del informe, Huntington llegaba a afirmar que una de las causas de la crisis de las democracias era el exceso de participación. (Estévez, 2009, p. 48)

La primera proposición: el incremento de la demanda se enmarca en la ola de movilizaciones de todo tipo: sindicales, estudiantiles, guerrilleras, que caracterizaron al mundo, a finales de los 60 y primeros años de los 70, mientras la segunda afirmación, es decir la disminución de la capacidad de respuesta, tiene como referencia la crisis del petróleo, la disminución de los ingresos de los estados, pero también que la propuesta de reorientar el gasto revirtiéndolo hacia una mayor capitalización. Se adjudica a la Comisión Trilateral el impulso de políticas de liberalización, libre comercio, reducción de gasto público, y de flexibilización de las condiciones de trabajo. Propuestas orientadas a la concentración del capital y a elevar la tasa de ganancia. a la que, se sumarían otros promotores:

Siguiendo el ejemplo de la Comisión Trilateral, otros institutos privados, como el Club Bilderberg y el Instituto Atlántico, formularon y aplicaron la política internacional del capital trasnacional estadounidense, apoyada principalmente por inversiones directas en el extranjero. (Cavazzini, 2024)

En términos operativos los resultados de la comisión se concretarían en las 10 propuestas del consenso de Washington una década después, precedidas por los reiterados experimentos de contención de la movilización mediante golpes de estado militares: Chile 1973, Brasil 1964, Uruguay 1973, Argentina 1976, donde se verificaron los primeros ensayos de lo que sería el neoliberalismo (Victoriano Serrano, 2010). Si bien los golpes

militares pudieron instrumentar algunas de las medidas de política económica de lo que luego sería el Consenso de Washington, evidentemente no consiguieron demasiada gobernabilidad. De allí la preocupación por las formas que permitieran instrumentar los cambios sin sacudidas sociales.

En términos políticos las conclusiones de la trilateral presagian la debilidad de los gobiernos para hacer frente solos a las condiciones de conflictividad y concluyen en la necesidad de encontrar mediaciones, o parachoques, que legitimaran las duras decisiones a enfrentar, por la aplicación de los ajustes estructurales, implícitos en la propuesta neoliberal. En su momento, en el diagnóstico no logran definir quienes habrán de ser esos mediadores. Pasaría más de una década para encontrar un nombre: el de sociedad civil, ciudadanía y clientes. Nuevos actores sociales en sustitución de los partidos como representativos de intereses de clases, y las organizaciones sindicales como instancia de organización, que caracterizaron a los gobiernos de tinte corporativo de los 40 en varios países de América: en México el modelo de sectores propio del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

En opinión de los miembros de la comisión trilateral se requería que los ciudadanos no plantearan tantas exigencias para coadyuvar a lograr el objetivo de incrementar la tasa de ganancia:

Las recetas para conseguir tal objetivo fueron, como es sobradamente sabido, la desregulación, la expansión del mercado, las privatizaciones y las liberalizaciones, que contribuyeron a disciplinar a la población, inculcaron planteamientos individualistas como filosofía de vida y redujeron los recursos asistenciales estatales. (Estévez, 2009, p. 49)

Es en el contexto de las modificaciones al modelo de desarrollo que se entiende la propuesta de la gobernanza, como ampliación de la democracia, por la incorporación de la Sociedad Civil en acciones de gobierno y las modificaciones administrativas propuestas por la Nueva Gerencia Pública: La ciudadanización de los servicios, que se entiende como su individualización y la incorporación de la idea de clientes.

Prats señala cuatro grandes raíces que forjan el concepto de gobernabilidad y el de gobernanza: 1) los trabajos encargados por la comisión trilateral desde los 70; 2) la aplicación del concepto al entendimiento de los procesos de la

transición a la democracia; 3) su uso por los organismos internacionales; y 4) su utilización en la explicación de la construcción europea. (Prats, 2003, p. 240) Prats observa la realidad desde Europa, en el caso de Latinoamérica se aplican los puntos 2 y 3, mientras que el cuarto habría que cambiarlo, por la constitución de bloques, en el caso de México lo que fue el tratado de libre comercio (TLC) y para Sudamérica la fallida: Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

El Consenso de Washington: el gobierno al servicio de la recuperación de la tasa de ganancia

Las recomendaciones, formuladas por los organismos internacionales (Berumen, 2009), que en muchos casos fueron imposiciones a cambio de la reestructuración de la deuda, supusieron el trastocamiento de los dos pilares que habían sustentado los procesos de desarrollo e industrialización de la posguerra: el pacto social, expresado en los Estados de Bienestar (EB), que garantizaban a los trabajadores estabilidad en el trabajo y prestaciones sociales, y el Estado Interventor (EI), que protegía a la industria y demás actividades productivas, de la competencia de productos de países extranjeros. Pilares a los que Escalante Gonzalbo denomina el *consenso keynesiano*:

El consenso keynesiano de los años 50 y 60 tenía el propósito central de proteger a la mayoría, de las fluctuaciones más graves del mercado. Esto mediante una red de protección, gasto social, la provisión de bienes públicos, empezando por la salud y una política contra cíclica para mantener el nivel de empleo. (Escalante Gonzalbo, 2015, p. 98)

El nuevo consenso, el de Washington (WC, por sus siglas en inglés), habría de trastocar el orden de la posguerra con el fin de recuperar la tasa de ganancia, reduciendo al mínimo las políticas de bienestar, y suprimiendo toda medida que protegiera las industrias nacionales. Mientras autores como Dufour sintetizan el WC en tres medidas: “el remedio mágico comprende tres ingredientes principales: 1) la privatización de los medios de producción (en el sentido extenso), 2) la apertura del país a la competencia internacional y, 3) la liberalización del sector financiero”. (Dufour, 2009, p. 32) Se atribuye a Williamson su síntesis en un decálogo:

Este paquete de reformas fue impuesto a los países del área por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y la Reserva Federal de Estados Unidos, sus principales acreedores. El Consenso de Washington se resumió en 10 variables: 1) disciplina fiscal, 2) recorte del gasto público; 3) incremento de la base tributaria; 4) liberalización de las tasas de interés; 5) libre flotación del tipo de cambio; 6) liberalización del comercio internacional (eliminación de aranceles y contingentes); 7) liberalización de la inversión extranjera directa (IED); 8) privatización de empresas públicas; 9) desregulación, y 10) garantías de seguridad legal para los derechos de propiedad industrial. (Berumen, 2009, p. 704)

Desde el principio, aun antes del desastre social generado por la aplicación de las políticas neoliberales, que condujeran al 50% de la población mundial a condiciones de pobreza, la comisión trilateral admitió que la aplicación de sus recomendaciones habrían de generar conflicto social. Ante la necesidad de minimizar el conflicto, sugirió que era necesario encontrar un parachoques, algún actor que operara como corresponsable de las medidas antipopulares. Es en este contexto que surgen los conceptos de gobernabilidad y gobernanza y resurge el de sociedad civil.

La aplicación a rajatabla de la contrarrevolución neoclásica (Bustelo, 2003, p. 741) en la década de los 80, elevó los niveles de pobreza a escala mundial a tales extremos que fue necesario emprender modificaciones que se interpretaron como el postconsenso, *Consenso de Washington Plus*, o *consenso con rostro humano*. Será esta segunda versión del WC, de los 90, la que incorpora a la sociedad civil, para ampliar la democracia, modificación que: “podría parecer a primera vista un cambio de paradigma, pero es muy posible que no lo sea en absoluto”. (Bustelo, 2003, p. 750) Efectivamente, las reformas de esta segunda versión del WC no incluyeron modificaciones a ninguno de los puntos de política económica que habrían causado el incremento de la pobreza, sino que se limitaron a paliar los efectos mediante el reparto de dinero para sostener el consumo de los pobres, mediante las denominadas *transferencias condicionadas*. (Collin, 2018; Rawlings, 2003; Stampini y Tornarolli, 2012; Ullmann, Atuesta y Cecchini, 2021) Las transferencias condicionadas corroboraron que el modelo productivo puede prescindir de manera creciente de los trabajadores, pero no de los consumidores.

En vez de atacar las causas estructurales se intentó encontrar responsables en sitios inverosímiles (la televisión, los inmigrantes, el intervencionismo estatal, el exceso de participación, etc.). En esa discusión empezaron a dejarse de lado las preguntas clásicas sobre la legitimidad de la democracia o la superación del capitalismo, para dar entrada a conceptos como buen gobierno, gobernabilidad democrática, gobernanza y buena gobernanza, que sitúan en un segundo plano la cuestión del poder, los desmanes cometidos bajo el paraguas ideológico liberal y la ruptura del consenso social de posguerra. (Monedero, 2003, p. 77)

Al reparto de dinero se añaden discursos orientados a lavar la cara o intentar legitimar el modelo neoliberal en ascenso y comienza la difusión *ad nauseam*, en artículos académicos de la gobernanza (Martínez Mejía, 2018) y de la nueva gestión pública (Barzelay, 2001), o nueva gerencia pública (Sánchez González, 2024). Pero sus principales difusores serían los organismos internacionales:

El término de gobernanza aparece en el discurso de las instituciones gemelas, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), luego lo retoman las otras agencias llamadas de cooperación incluido el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (Dufour, 2009, p. 32)

No pasará mucho tiempo antes de que se comiencen a crear múltiples programas académicos de grado y de posgrado, dedicados a adoctrinar tanto a investigadores como a los futuros funcionarios públicos, sobre las bondades de las nuevas propuestas: “centros de pensamiento neoliberales, a los que se les encargó la tarea de deslegitimar los discursos colectivos, de alentar el individualismo y de cuantificar y argumentar el agotamiento del Estado de bienestar y de las propuestas transformadoras. (Monedero, 2003, p. 76)

La gobernanza como discurso

La gobernanza se presenta, en el discurso, como una ampliación de la democracia por la incorporación de la sociedad civil, mientras que la NGP, justifica la supresión de funciones de gobierno y su transferencia a la iniciativa privada en nombre de la eficacia y

la eficiencia derivadas de la adopción de métodos empresariales, sobre todo las técnicas *toyotistas* (De la Garza, 2000), propias de la reconversión industrial del momento. (Bauer, 2002) Crozier, llega a considerar a la empresa como institución civilizatoria por excelencia (1984). Dentro de las empresas, el modelo japonés es el que suele servir de punto de referencia en el mundo de la globalización neoliberal.

Desde un primer momento se reconoce que el concepto de gobernanza es fundamentalmente “una herramienta analítica y descriptiva, en cuanto los patrones de interacción” (Prats, 2003, p. 243) entre actores estratégicos, sin definir cuáles serían. Por esos años, comienzos de la última década del siglo XX, no quedaba claro quiénes habrían de ser los protagonistas de la participación. Para muchos resultaba evidente que no serían los actores corporativos interlocutores prioritarios de los EB, que en el caso de México coincidían con los sectores del partido hegemónico (CNC, CTM y CNOP).

En eso, en el contexto de la cumbre de la tierra convocada por las Naciones Unidas en 1992, en Rio de Janeiro (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo), es que una serie de organizaciones no gubernamentales, sobre todo ecologistas, organizan una reunión paralela: el *Foro Global 92* (Fidyka, 2022). Es allí donde hacen su emergencia las ONG, nominadas así a falta de mejor nombre, hasta que se rescata el concepto de sociedad civil, cuyos orígenes se remontan al siglo XVIII (Cohen y Arato, 2000). Será posterior a este hecho cuando los organismos internacionales comienzan a promover la participación de tales organizaciones en los programas.

No es casualidad la coincidencia entre la propuesta del WC plus con las recomendaciones, en ocasiones imposiciones o condicionamientos, de los organismos internacionales de incluir la participación social en la agenda 21 (PNUD, 2000), al tiempo que proliferan de programas de financiamiento a las OSC, programas de profesionalización de las OSC y de promoción de la subrogación de funciones del gobierno a la SC. Sería en ese momento cuando los actores estratégicos se materializan en las ONG. No podemos saber quién fue, pero alguien los vio y dijo “voilà”, ahí están los parachoques, los que pueden legitimar las políticas de ajuste. Lo cierto es que en los 90 los organismos internacionales, sobre todo el PNUD, emprenden programas para impulsar y profesionalizar a las organizaciones sociales, así como a ofrecerles financiamiento. Los organismos utilizan su influencia para condicionar a los gobiernos a incorporarlas a los programas y transferirles funciones. Situación que condujo a transformar sus funciones

para transferirle la realización de proyectos a través de la subrogación (Collin y Molina, 2009). Pero al igual que con la idea de pueblo, la sociedad civil tampoco presentaba una composición, se encontraba dividida en función de posiciones ideológicas, y estas representaban intereses, muchas veces de clases sociales.

La sociedad civil como concepto y en la práctica

El concepto de sociedad civil según plantean Cohen y Arato (2000), tiene larga data en la tradición occidental. Sin embargo, para finales del siglo XX se encontraba en decadencia según Habermas (1999) y Arendt (2006), cuando se decide recuperarlo. Su auge se remonta al siglo XVIII, fue criticado y descartado en el SXIX según Seligman (1992). Resulta difícil no conectar la resurrección de un concepto que emergió con el liberalismo, con el neoliberalismo, para convertirse en “concepto estelar en la jerga del liberalismo contemporáneo”, en opinión de Anderson. (1998, p. 92) Su uso contemporáneo, *con poco rigor analítico*⁴, en opinión de Seligman (1992), ha motivado, tanto a él, como a otros analistas, a recurrir a la revisión genética del concepto para interpretar sus usos actuales (Krader, 1976; Seligman, 1992; Cohen y Arato, 2000).

Seligman sostiene que en el siglo XVIII se produjo un consistente desarrollo teórico en torno a la sociedad civil, posteriormente atacada y disuelta en el siglo XIX por tres pensadores Hume, que distingue entre lo que es del deber ser, Hegel, que subsume a la sociedad civil en el estado y Marx que pospone su existencia a un futuro deseable. La constante en los pensadores del siglo XVIII fue la búsqueda de fundamentos morales más que regidas por leyes de mercado- ubicándolo como un grupo de individuos compartiendo ideas centrales, ideales y valores “*common set of moral sources*” (Seligman, 1992, p. 60). En general los autores coinciden en caracterizarlas por el carácter autónomo, con respecto del poder del estado, reflejado en sus posiciones y decisiones.

Retomar la discusión en torno al concepto de sociedad civil adquiere mayor relevancia cuando se reconoce el papel que le asigna el modelo de Gobernanza,

⁴ “The eighteenth Century as referring to realm of social mutuality, in the nineteenth Century it was used to characterize those aspects of social existence which existed beyond the realm of the state... contemporary uses of the term tend to be broad and often lack analytic rigor “(Seligman, 1992 p.3)

impulsado por los teóricos del neoliberalismo. Lecay (2006) propone que la gobernanza funciona como un instrumento con un objetivo concreto: transformar al poder político, presentando al mercado como una instancia de regulación económica y social y con un papel determinante de actores no estatales en la toma de decisiones, en especial los actores sociales. Sobre todo, cuando la participación de la sociedad civil aparece como un componente central de la retórica neoliberal (Kröger, 2008). Monedero (2003) le atribuye como objetivo definido y oscuro el debilitar a las instituciones con el fin de fortalecer el poder de los intereses privados .

En México, cuando en los 90 el gobierno se acerca a las ONG, buena parte de las organizaciones de base (*grass root*) y también algunas de las denominadas de segundo piso, provenían de la laicización de la teología de la liberación, localizadas en el centro y sur del país coincidentes con las diócesis de obispos de la teología de la liberación (Collin, 2012). Otro sector importante también relacionado con la iglesia, pero con la jerarquía eclesiástica, se localizaba del bajío hacía el norte del país. Definitivamente no compartían ideas centrales y valores, eran diferentes, las primeras apostaban a la organización comunitaria apelando al método pastoral de *ver, pensar y actuar*, y la opción preferencial por los pobres. Las segundas representan un carácter asistencialista, basadas en la caridad cristiana.

Pero también las había de carácter empresarial, algunas de tintes caritativos como el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), creado por Arango, en ese tiempo dueño de Aurrera, otras de tipo empresarial como la Unión Social de empresarios de México (USEM), liderada por Servitje, dueño de Bimbo y de ideología cristera, o la Fundación Mexicana de Desarrollo Rural fundada por Miguel Alemán, y orientada a promover la ideología empresarial entre los campesinos. Este universo de organizaciones ya estaba presente en la realidad mexicana, aunque invisibles para el PRI-gobierno, acostumbrado a solo dialogar con sus propias creaturas. Al abrirse los espacios de concertación social, y sobre todo las fuentes de financiamiento público, surgieron otras. Muchas nuevas organizaciones surgieron como respuesta al desempleo generado por el propio adelgazamiento del gobierno que vieron en los fondos de concertación que ofrecía el gobierno una forma de obtener ingresos. Otras no buscaban los limitados fondos o empleo, iban por el poder, por el cogobierno y los negocios. Estas últimas serían las protagonistas de la gobernanza. Han sido calificados como el club de Claudio

X González y su pléyade de organizaciones de membrete y sin trayectoria previa, destinadas a incidir en la política.

La invitación, destinada a incorporar la participación social en las acciones de gobierno, propiciada por los organismos internacionales, se formalizó e institucionalizó, mediante los consejos consultivos y los organismos autónomos. La propuesta de la gobernanza como nuevo modelo se fue concretando en la constitución de Consejos Consultivos, en la mayoría de las dependencias y programas de Gobierno, y foros de consulta, organizados generalmente por candidatos, o las cámaras. Entre otros se pueden mencionar los Consejos Consultivos de: Desarrollo Sustentable, Educación, Salud, para el Desarrollo Social, de Políticas de Población, de Transporte, los Consejos Consultivos Estatales, y en algunos casos municipales. A los candidatos a consejeros se los invitaba como miembros de causas ciudadanas, como en el caso de Semarnat, o como ciudadanos de reconocido prestigio en su ámbito, la pregunta es ¿quién define la representación, quien elige a los representantes de la OSC?

Ante la carencia de formas democráticas de autoselección, el Gobierno optó por incorporar a las organizaciones más potables, más grandes, más poderosas, con mayor capacidad de cabildeo: Al respecto Lópezllera opinaba que:

Es evidente que no se cuenta con una sola instancia de la sociedad civil con suficiente reconocimiento y que pueda influir en las políticas sociales tanto públicas como privadas. Nuestra postura es que la sociedad civil no se representa sino se presenta y agregaba ... quienes comienzan concertando con el gobierno terminan trabajando para él (Luis Lópezllera, comunicación personal, 2002).

En opinión de Lópezllera, el gobierno descabezó a la sociedad civil. A la queja, se suma la pregunta sobre la capacidad de incidencia de tales instancias. Como su nombre lo indica los Consejos Consultivos, al ser precisamente “consultivos” no tuvieron efecto vinculante, podían proponer, sugerir, pero nada garantizaba que sus ideas, propuestas o sugerencias tuvieran algún efecto práctico.

La moda de la gobernanza no solo afectó al sector público sino también a las propias organizaciones. Al sector público se le demandaron políticas inclusivas hacia las organizaciones. A las organizaciones, que hasta el momento trabajaban de manera artesanal (con apoyos financieros ocasionales de fondos internacionales muchas veces

provenientes de iglesias), se les demandó profesionalización y la aplicación de esquemas de *fundraising*. La política hacia las organizaciones adquirió estatuto teórico en el llamado nuevo institucionalismo (Del Castillo, 1997), provocando la transformación de las organizaciones en *empresas sociales*, sujetas a mecanismos de control y fiscalización. La inducción al cambio se justificó en la necesidad de contar con recursos propios de manera sistemática, recursos condicionados a la obtención de personalidad jurídica (formalización), el registro y otros requisitos en los que el estado aparece como quien concede legitimidad y por tanto existencia. Algunas organizaciones devinieron en apéndices de las dependencias de gobierno, mientras otras sin la capacidad o el tamaño para iniciar por sí mismas esquemas de *fundraising*, se asociaron o vincularon con grandes empresas aceptando inclusive sus lógicas competitivas. La profesionalización repercutió en la sustitución del voluntariado por personal contratado, que no siempre compartía la misión de la institución.

Otro mecanismo que operó para la domesticación de las OSC fue el de la subrogación. En EUA, ya se habían experimentado esquemas de subrogación, mediante los cuales desde el gobierno se transferían recursos a organizaciones para que prestaran servicios a la comunidad. El esquema neoliberal habría de transformar a la sociedad civil en auxiliares del Buen Gobierno. Se convirtieron en sujeto de financiamiento público de diversos programas gubernamentales como los fondos de Coinversión Social y se les encarga, mediante sistemas de subrogación, la operación de proyectos diversos (Collin, 2012). De esa forma parecía empezar a concretarse la profecía de Habermas en cuanto a la destrucción del modelo de diferenciación entre la sociedad civil y el Estado mediante la fusión de niveles (como se citó en, Cohen y Arato, 2000, p. 284). La subrogación operó tanto en la transferencia de funciones asistenciales como por medio de contratos para evaluaciones, diagnósticos y otros estudios, en los que se incluyó tanto a las OSC como al sector académico, incorporándolos a la competencia por los fondos: “... surgen, entonces, figuras como los Institutos de Planeación, los Consejos Ciudadanos, los Observatorios del Desarrollo, entre otros” (Rosas-Ferrusca, 2012, p. 119).

A la transformación interna de las organizaciones preexistentes se sumó la emergencia de nuevas organizaciones. Si bien en algunos casos obedeció a similares motivos que las precedentes, es decir el compromiso con causas ciudadanas, también surgieron muchas motivadas por la posibilidad del acceso a los fondos

gubernamentales y a la búsqueda por otros medios de participación política, así como al tradicional comportamiento gubernamental de generar sus propios interlocutores. Surgieron organizaciones promovidas desde el gobierno, es decir eran organizaciones paragubernamentales. Los fondos de apoyo a las OSC se multiplicaron tanto a nivel federal como estatal incorporando tanto a ex trabajadores del estado como a militantes políticos partidarios. Al parecer, desde puestos de gobierno encontraron en estos fondos una vía de canalizar recursos a la actividad política, sin necesidad de afectar los recursos asignados a los partidos (Collin y Molina, 2009).

Los fondos para el financiamiento de las OSC se multiplicaron tanto a nivel federal como estatal incorporando tanto a ex trabajadores del estado como a militantes políticos partidarios. Al parecer, desde puestos de gobierno encontraron en estos fondos una vía de canalizar recursos a la actividad política, sin necesidad de afectar los recursos asignados a los partidos (Collin y Molina, 2009). Algunas de estas organizaciones se volvieron expertas en la caza de fondos, pudiendo transitar de figuras como las APN (Agrupaciones Políticas Nacionales), a AC (Asociación Civil), o IAP conforme se movían los requisitos o las condiciones de los fondos.

En otros casos a las nuevas organizaciones no las movía tanto la búsqueda de empleo como del poder. Son las que integra el club de Claudio X González. Organizaciones que cuentan con cuantiosas fuentes de financiamiento privado, o de sospechosas fundaciones internacionales, como Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), o Mexicanos Primero (Polemon, 2021) vinculadas con políticas de estado, que lo que pretenden es aprovechar la puerta abierta para incidir en el diseño de políticas o más concretamente para coger el poder. De paso concretar el capitalismo de cuates, o el *crony capitalism* (Paxman, 2017). El Capitalismo de cuates remite a fundamentalmente a las asociaciones económicas, un vínculo estrecho entre el gobierno y los grandes negocios que se concreta en la concesión de contratos, la adquisición de bienes públicos, las exenciones de impuestos etc.

Con la gobernanza y la inclusión de la supuesta sociedad civil se fue más allá de corresponsabilidad, en relación con el quehacer político para avanzar en la pretensión y luego la concreción del cogobierno con los empresarios disfrazados de sociedad civil: “donde sociedad civil y gobierno son corresponsables del quehacer político ya sea a nivel federal, estatal o local, en un esquema de asociación público–privado (Rosas-Ferrusca,

2012, p. 117). Otros autores denominan a tal asociación el *pork-barrel spending*, para resaltar el hecho de la captura de la política pública por grupos de interés (Prats, 2003).

En el esquema de cogobierno, los grupos empresariales se abrogaron facultades legislativas y lograron concretar varias leyes: ley Televisa (Esteinou Madrid, 2009), reforma educativa (Munhoz, 2016), legislación laboral (Rendón Corona, 2003), ley de energía. Se concreta así:

una especie de mandato imperativo que vincula a los representantes políticos a las instrucciones de los grupos sociales dominantes. Este mandato imperativo se vehicula por medio del establecimiento de canales de participación de los grupos de interés en la elaboración de las normas generales y en el diseño e implementación de las políticas públicas. (Estévez, 2009, p. 39)

El gran logro de la gobernanza ha sido el convertir a las empresas “en los actores dominantes en el proceso de *policy making*” (Egan, 1998, p. 490). Como parte de la incidencia legislativa y de la aplicación de las políticas de desregulación de la actividad empresarial, el cabildeo empresarial logró concretar una de sus máximas aspiraciones regularse a sí mismos mediante la constitución de un cuarto poder de gobierno: Los órganos autónomos transexenales: “Órganos autónomos, cuerpos reguladores independientes del Estado: el resultado de su implantación ha sido la privatización del proceso de toma de decisiones” (Estévez, 2009, p. 45), que se concreta en “la captura de los reguladores por los regulados – lo que efectivamente, ha sucedido con una frecuencia casi estructural” (Karol, 2003, p. 4).

Tales agencias, supuestamente independientes, en realidad fueron capturadas por el sector empresarial: “La privatización del proceso de toma de decisiones de las agencias “independientes” se produce por diversas vías. Una, la más obvia, es que en ellas se encuentren formalmente representados los grupos de interés económico”. (Estévez, 2009, p. 45). La desregulación no sólo significa la abolición de esas regulaciones. “La desregulación también se constitucionaliza, es decir, se prohíbe al Estado restablecer las antiguas regulaciones” (Estévez, 2009, p. 33).

A esta altura cabe preguntarse ¿qué tan civil es la sociedad civil? Mientras, por un lado las organizaciones preexistentes aparecen tanto, domesticadas por su incorporación a puesto de representación, como condicionadas por los términos de referencia de las

convocatorias, donde si quieren acceder al financiamiento deben adecuarse a criterios empresariales y de gerenciación; por el otro las nuevas OSC, operan como brazos ampliados de partidos o de políticos o lo que es más grave aún como brazos ejecutores de los intereses de grupos empresariales, alineados con sus fuentes de financiamiento, ya sean nacionales (empresarios) u de organismos internacionales, vinculados a agencias de gobiernos extranjeros (Flores, 2024).

Al momento de su emergencia las OSC y sus miembros parecían responder al esquema de la ciudadanía: eran autónomas, con criterio propio y críticas. David Winder, del *Synergos Institute*, en su momento propuso identificar a la sociedad Civil con las organizaciones *sin fines de lucro y actividades de ayuda mutua* hechas por *ciudadanos* dedicados a los asuntos que afectan y conciernen al *interés común*, tanto los grupos que operan en beneficio de los propios miembros, como los que funcionan en beneficio de otros (Winder, 1997), definición que retomaba el asociacionismo y el concepto de ayuda mutua.

La *autonomía y separación con respecto al gobierno* caracteriza en tal medida a tales organizaciones al punto que se propone denominarlo como el *tercer sector*, es decir un sector separado y diferenciado en la conformación del estado.⁵ Separación que retoma la teoría de la sociedad civil en cuanto a la distinción entre estado sociedad política y sociedad civil. La existencia como *tercer sector* implica la existencia de 1) organizaciones estructuradas; 2) localizadas fuera del aparato formal del estado; 3) que no distribuyen lucros conseguidos entre sus directores o entre un conjunto de accionistas; 4) auto gobernadas; 5) individuos comprometidos en un significativo esfuerzo voluntario (Salamon y Paxman, 1996).

Mutatis mutandis las OSC, preexistentes a la emergencia pública, que habían construido con dificultades las condiciones que les permitían asumirse como sociedad civil: incluyendo la capacidad de ejercicio del pensamiento crítico y de manera concomitante la autonomía que entre otras cosas permiten que el pensamiento crítico, estaban siendo domesticadas. La gobernanza en nombre de la sociedad civil las descabezó y las prostituyó, al volverlas dependientes del financiamiento público o al servicio de los

⁵ Si bien en muchas ocasiones se confunde el Estado con el Gobierno, en este caso asumo la definición Gramsciana para quien el estado se compone del conjunto de los actores que definen el rumbo de los asuntos públicos (Buci-Glucksmann, 1979).

intereses empresariales. Mientras tanto la otra sociedad civil, la de los ricos se apropiaba del concepto para en nombre de la sociedad cogobernar:

Hemos llegado a ese punto exacto que predecía Hannah Arendt (1972) cuando entreveía la posibilidad de pasar a una nueva forma de dominación, sarcástica, pues se disimula bajo una apariencia libertaria, en donde el poder verdadero se tornaría anónimo, amorfo y no localizable, lo que ella llamaba “una tiranía sin tirano” (Dufour, 2009, p. 31).

Conclusiones

No solo en México, sino también en la Unión Europea, como en otras regiones del mundo, donde fue aplicada la gobernanza, supuso el cogobierno con la elite empresarial en nombre de la participación social y de la democracia. En términos de la teoría política clásica, eso se llama plutocracia. Con el poder en sus manos y previendo posibles cambios de gobierno, los plutócratas diseñaron un cuarto nivel de gobierno que les permitiera autorregularse: los órganos constitucionales autónomos. De esa manera la autonomía fue elevada a nivel constitucional (Martínez Mejía, 2018). Se instauran así, formas de gobierno transexenales, sin control de los órganos de gobierno y menos aún del pueblo donde la “democracia está en riesgo de perderlo todo” en tanto, la gobernanza liberal expropia al pueblo de su soberanía. A tal situación Dufour la denomina: “golpe de Estado postmoderno” (Dufour, 2009, p. 36).

Es en tal contexto de apropiación de los órganos de gobierno que se entiende el rechazo manifiesto expresado por Morena (Movimiento de Regeneración Nacional) a las formas que asumió la gobernanza neoliberal. Cuando López obrador y ahora Claudia Sheinbaum, aluden a la separación de la economía de la política, precisamente refieren a romper el cogobierno con los empresarios. El rechazo y la denostación, así como las medidas legislativas orientadas a contrarrestar la hegemonía empresarial a través de los órganos autónomos autorregulados supone el retorno del control gubernamental sobre las acciones de gobierno.

Las medidas de recuperación del control gubernamental están siendo acusadas como autoritarias y hasta dictatoriales por quienes se ven separados del poder que ejercieron al menos durante tres décadas. Sin duda la calidad de la democracia depende

de los mecanismos de representación y que la participación de la población se considera un indicador de la democracia, a más participación mejor democracia, o democracia participativa, pero hay que reconocer la diferencia entre participación y dominación. Reconociendo la importancia de la participación social, pero también que, en su nombre unos pocos se apoderaron del poder, algunos autores reclaman una *nueva gobernanza pública* (Sánchez González, 2024), que precisamente recupere el valor de lo público, en contraposición con los intereses privados. Bajo el nombre o el concepto que se acepte lo cierto es que se requieren mecanismos de participación social incluyentes, que incorporen a los actores en el territorio sin privilegiar a los dueños del poder y del dinero.

Declaraciones éticas

Declaración sobre uso de inteligencia artificial. La autora declara que en la elaboración de este capítulo no se utilizaron herramientas de inteligencia artificial generativa para la producción de contenido sustantivo, análisis, redacción o conformación de los argumentos teóricos aquí expuestos. Las ideas, la sistematización conceptual, la taxonomía propuesta y la redacción final son de su entera autoría y responsabilidad, conforme a las Directrices COPE 2024 sobre uso de inteligencia artificial adoptadas por El Colegio de Tlaxcala, A. C.

Conflicto de intereses. La autora declara no tener conflictos de interés — financieros, institucionales, profesionales ni personales— que pudieran haber influido en los resultados, interpretaciones o conclusiones presentadas en este capítulo.

Financiamiento. Esta investigación no recibió financiamiento específico de agencias públicas, privadas ni del sector no comercial.

Contribución autoral. El capítulo es obra de autoría individual. La autora asume la totalidad de los roles previstos por la taxonomía CRediT: conceptualización, investigación, análisis formal, redacción del borrador original y redacción —revisión y edición—.

Ética de la investigación. El capítulo es un trabajo de análisis teórico-conceptual que no involucra sujetos humanos, animales ni material biológico, por lo que no requirió aprobación de comité de ética ni consentimiento informado. La comunicación personal citada (Luis Lópezllera, 2002) se reproduce con el debido contexto académico-histórico.

Originalidad. La autora declara que este capítulo es original e inédito, no ha sido publicado previamente ni se encuentra en proceso de evaluación en otro medio. Toda autocita está debidamente identificada en el texto y en la lista de referencias.

Referencias

- Anderson, P. (1998). *The Origins of Posmodernity*. Verso.
- Arendt, H. (1972). *Crises of the Republic*. Harcourt Brace Jovanovich.
- Arendt, H. (2006). *Los Orígenes del Totalitarismo*. Alianza Editorial.
- Barzelay, M. (2001). La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otro. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 19, <https://www.preparatic.org/material/20080712/gestion-publica.pdf>.
- Bauer, M. (2002). Gerencia Publica/ gerencia Privada. *Gestion y Politica Publica* XI (1), 57-66, <https://www.preparatic.org/material/20080712/gestion-publica.pdf>.
- Berumen, S. (2009). Evaluación de las reformas de Consenso de Washington en Brasil y México. *Comercio Exterior* 50 (9), 704-714.
- Buci-Glucksman, C. (1979). *Gramsci y el Estado, México*. Siglo XXI editores.
- Bustelo, P. (2003). Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá. En *Estudios en homenaje al profesor Francisco Bustelo* (pp. 741-756). Madrid: Editorial Complutense.
- Cavazzini, A. (1 de septiembre de 2024). Globalización, capitalismo y hegemonía. *sinpermiso*, págs. <https://sinpermiso.info/textos/globalizacion-capitalismo-yhegemonia>.
- Cohen, J. L. y A. Arato. (2000). *Sociedad civil y teoría política*. Fondo de Cultura Económica.
- Collin, L. (2012) Economía Solidaria ¿Capitalismo moralizado o movimiento contracultural? El Colegio de Tlaxcala
- Collin, L. (2018). Transferencias condicionadas, ¿política para pobres, o forma de control? *AMECIP*, Congreso Latinoamericano de Ciencia Política). Puebla
- Collin, L. y Rafael Molina. (2009). Las Organizaciones de la Sociedad Civil en México: de la invisibilidad al protagonismo. *Nuevo Mundo, Mundos Nuevos*, enero. , Electrónica <http://nuevomundo.revues.org/47723> .

- Crozier, M. Huntington, S. P. y Watanuki, J. (1984). *No se cambia la sociedad por decreto*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Crozier, M., Huntington, S. P. y Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to The Trilateral Commission*. New York University Press.
- De la Garza, E. (2000). *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*. El Colegio de México, FLACSO, UAM, FCE.
- Del Castillo, A. (1997). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional: conceptos y enunciados explicativos*. CIDE.
- Dufour, D.R. (2009). Gobernanza Versus Gobierno. *Cuadernos de administración*, NO. 41, 27-36.
- Egan, M. (1998). Regulatory Strategies, Delegation and European Market . Integration. *Journal of European Public Policy*, 5 (3), 485-506.
- Escalante Gonzalbo, F. (2015). *Historia mínima del neoliberalismo*. El Colegio de México.
- Esteinou Madrid, J. (2009). La reproducción del poder comunicativo en México a través de la Ley Televisa. *Polis* 1, 52-90.
- Estévez, J. A. (2009). Que no te den gobernanza por democracia. *Mientras Tanto*, (108-109), 33-49.
- Flores, N. (8 de noviembre de 2024). Gobierno de EU y brazo de la CIA dieron casi \$100 millones a Mexicanos vs la Corrupción. Obtenido de Contralinea: [https:// contralinea.com.mx/interno/semana/gobierno-de-eu-y-brazo-de-la-cia-dieron-casi-100-millones-mexicanos-vs-la-corrupcion/](https://contralinea.com.mx/interno/semana/gobierno-de-eu-y-brazo-de-la-cia-dieron-casi-100-millones-mexicanos-vs-la-corrupcion/)
- Fidyka, L. (2022). 30 años del Foro Global - Vivencias de la Eco 92 en Río de Janeiro. *Espacio de Estudios Interdisciplinarios sobre Asuntos Públicos*, <https://www.eseiap.com/forumglobaleco92/>.
- Habermas, J. (1999). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Ediciones Catedra.
- Karol, J. (2003). Cliente mata ciudadano: en torno a la noción de ciudadanía urbana. *política y gestión* n 4.
- Krader, L. (1976). *Dialectic of Civil Society*. Assen VanGorcum.

- Kröger, S. (2008). Nothing but consultation: The place of organized civil society in EU policy-making across policies. *European Governance Papers (EUROGOV)*, N° C-, http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp_connex-C-08-03.pdf.
- Lecay, R. (2006). América Latina y el desafío de la Gobernanza. *Gobierno y Gestión*, 7 (28), 109-144.
- Martínez Mejía, J. L. (2018). *Los órganos constitucionales autónomos del estado mexicano 1980-2017*. tesis doctoral: El Colegio de Tlaxcala.
- Monedero, J. C. (2003). *La trampa de la gobernanza. Nuevas formas de participación Política*. https://www.2015ymas.org/IMG/pdf/Anuario_2003_02_E_LATRAMPA.pdf.
- Monedero, J. C. (2012). El programa de máximos del neoliberalismo: el Informe a la Trilateral de 1975. *Sociología Histórica 1*, 289-310.
- Munhoz, F. (16 de diciembre de 2016). *Reforma educativa en México sigue recomendaciones de empresarios y organismos financieros internacionales*. Obtenido de CLADE: <https://redclade.org/noticias/reforma-educativa-enmexico-sigue-recomendaciones-de-empresarios-y-organismos-financierosinternacionales/>
- Oszlak, O. y G. O'Donnell (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *CLACSO*.
- Paxman, A. (2017). El capitalismo de cuates en perspectiva global. *istor*, año xvii (68), primavera de 2017.
- PNUD. (2000). *Agenda 21*. SRE-SEMARNAP.
- Polemon. (31 de marzo de 2021). *Polemon*. Obtenido de Así operan las millonarias ONG's que controla Claudio X González: <https://polemon.mx/organizaciones-de-claudio-x-gonzalez-violan-la-ley-y-simulan-causas/>
- Prats, J. O. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo N° 14-15*, 239-269.
- Rawlings, L. B. (2003). Evaluación del impacto de los programas de de los programas de transferencias condicionadas en efectivo. *Cuadernos de desarrollo humano 10*, 11-32.
- Rendón Corona, A. (2003). Ley Abascal 2002. El nuevo dominio del capital sobre el trabajo. *El Cotidiano*, vol. 19, núm. 119, 34-44.

- Rosas-Ferrusca, F. J.-M.-A. (2012). Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. *uivera. Revista de Estudios Territoriales*, 14(2), 113-135.
- Salamon, L. y A. Paxman (1996). *Working Papers of the John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*. John Hopkins University Institute for Policy Studies.
- Sánchez González, J. J. (2024). *Nueva Gobernanza Publica: implicaciones para un nuevo servicio público*. Tirant lo Blanche.
- Seligman, A. (1992). *The Idea of Civil Society*. Princeton University Press
- Stampini, M. y L. Tornarolli (2012). *Programas de transferencias monetarias condicionadas: ¿han ido demasiado lejos?*, de BID protección social: <https://idblegacy.iadb.org/es/temas/proteccion-social/programas-de-transferencias-monetarias-condicionadas-han-ido-demasiadolejos,7482.html>
- Ullmann, H., Atuesta, B., & Cecchini, M. R. (2021). *Las transferencias monetarias no contributivas*. CEPAL / UNICEF.
- Victoriano Serrano, F. (2010). Estado, golpes de Estado y militarización en América Latina: una reflexión histórico-política. *Argumentos*, 23(64), 175-193. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952010000300008&lng=es&tlng=es.
- Winder, D. (1997). *El desarrollo una tarea en común*. Synergos Institute / IDEA /Red Observatorio Social

LA MEDIACIÓN Y EL ACCESO A LA JUSTICIA: SU RELACIÓN CON LA GOBERNANZA

Javier Palacios Xochipa¹

Resumen

El presente capítulo identifica el grado de efectividad que la gobernanza, articulada con la mediación, ofrece para la finalización de conflictos sociales de carácter estructural —particularmente la crisis de representación política— cuya atención exige la conjunción de esfuerzos entre gobierno y sociedad civil organizada. Desde una perspectiva estrictamente jurídica, anclada en la teoría pura del derecho de Kelsen y en la definición de gobernanza de Schmitter, se propone una conceptualización de la gobernanza como mecanismo de acceso a las instituciones y a la justicia mediante el orden normativo. El texto desagrega los cinco elementos constitutivos de la gobernanza —método, conflicto, actores, mediación y satisfacción— y examina su correspondencia con los métodos alternos de solución de conflictos (MASC). Asimismo, se analizan las

¹ Licenciado en Derecho por la Escuela de Argumentación Jurídica de Tlaxcala; Maestro en Derecho Penal Contradictorio Adversarial por el CIJUREP de la UATx; Doctor Magna Cum Laude en MASC por la UANL. Académico de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Criminología de la UATx y en la Escuela de Argumentación Jurídica campus Tlaxcala, profesor invitado de la Facultad de Derecho y Criminología de la UANL, profesor visitante de la Universidad de Salamanca, Profesor-Investigador en la UABC. Autor de artículos y publicaciones en revistas científicas nacionales e internacionales. Miembro del SNII del CONAHCYT. Actualmente Investigador del Colegio de Tlaxcala A. C. ORCID 0000-0002-2492-1352.

causas estructurales de la crisis de justicia en México y se discute el aporte de Redorta para el tratamiento de los conflictos de matriz estructural. Como objetivo específico, se examinan las políticas públicas susceptibles de operar la finalización de estos conflictos a través de la mediación y su afinidad dogmática con la gobernanza. El capítulo concluye que la mediación constituye una herramienta estratégica para la gobernanza del siglo XXI, en tanto promueve el diálogo, reduce la conflictividad y fortalece la participación ciudadana.

Palabras clave: Gestión de conflictos, acceso a la justicia, gobernanza, políticas públicas, teoría del conflicto.

Abstract

This chapter identifies the degree of effectiveness that governance, articulated with mediation, offers for the termination of social conflicts of a structural nature—particularly the crisis of political representation—whose attention requires the conjunction of efforts between government and organized civil society. From a strictly legal perspective, anchored in Kelsen’s pure theory of law and Schmitter’s definition of governance, a conceptualization of governance is proposed as a mechanism for access to institutions and justice through the normative order. The text disaggregates the five constituent elements of governance—method, conflict, actors, mediation and satisfaction—and examines their correspondence with alternative methods of conflict resolution (MASC). Likewise, the structural causes of the justice crisis in Mexico are analyzed and Redorta’s contribution to the treatment of structural matrix conflicts is discussed. As a specific objective, public policies capable of ending these conflicts through mediation and their dogmatic affinity with governance are examined. The chapter concludes that mediation constitutes a strategic tool for 21st century governance, as it promotes dialogue, reduces conflict and strengthens citizen participation.

Keywords: Conflict management, access to justice, governance, public policies, conflict theory.

Introducción: definición de gobernanza desde una perspectiva jurídica

La gobernanza tiene un cúmulo de definiciones a partir del enfoque en el que se encuentre como objeto de estudio, esto es, puede ser definido de acuerdo con una perspectiva sociológica, política o, en su defecto, jurídica. En fin, la gobernanza debe ser definida con base en el tipo de estudio que se esté realizando y el modo y forma en la que se aborde. Por lo tanto, dentro de este apartado, se definirá a la gobernanza desde un punto de vista estrictamente jurídico, a partir de la ciencia del derecho, es por ello por lo que se pretende generar una sinergia entre lo jurídico y lo político, con la finalidad de encontrar un punto medular para estudiar a la gobernanza.

De acuerdo con Schmitter (2007), la definición de gobernanza se centra en estudiarla como “un método para tratar una amplia variedad de problemas en los que los actores normalmente llegan, negociando y debatiendo, a una decisión satisfactoria y obligatoria, y cooperan para su ejecución” (Schmitter, 2007, p. 9).

De acuerdo con lo anterior, este autor se refiere a un concepto de resolución (finalización) de conflictos y cooperación, donde los actores llegan a una decisión común a través de negociación y debate. En particular, está describiendo un mecanismo de democracia o de gobernanza participativa.

Si se observa con detenimiento, existen los indicios necesarios para definir a la gobernanza desde una perspectiva de la ciencia jurídica, la cual se enfoca a la noción de estado y sus elementos esenciales, con la salvedad de que se incluye a la Constitución como otro más. Por tal razón, se entiende al Estado como el ente jurídico-político que tiene territorio, población, gobierno y soberanía, además, se incluye una norma fundamental, la Constitución, que regula los derechos de la población y organiza al gobierno, al territorio y a la soberanía.

En gran medida, suele confundirse el significado de gobernanza aplicado de manera equivocada con la definición de Estado, sin embargo, desde una perspectiva estrictamente jurídica, la gobernanza se debe aplicar al concepto y al elemento de gobierno, ya que el Estado es el género, en tanto el gobierno es la especie, por lo cual, el segundo de los mencionados es la institución que se encarga de armonizar a los demás elementos dividiéndose en tres facultades, a saber, ejecutivo, legislativo y judicial.

A propósito de este planteamiento, existe una relación simbiótica entre Estado y Derecho, la cual se explica de una manera muy sencilla, esto es, el Estado (en su conjunto) crea al Derecho, mientras que el Derecho regula al Estado; esta relación amalgama la idea plasmada en el párrafo anterior, ya que las normas, en especial la Constitución, son creadas por el Estado en su conjunto, mientras que estas mismas normas (Derecho) regulan al Estado en su conjunto. A este concepto se le conoce como Estado de derecho.

De acuerdo con el pensamiento kelseniano (Kelsen, 2000), existen varias visiones respecto del concepto o definición de Estado. Existen dos que apoyan la definición de gobernanza desde la perspectiva jurídica, la primera que es la del Estado como orden jurídico, la cual propone que el Estado no es una entidad separada de su orden jurídico, sino que se identifica con él. Para Kelsen (2000), el Estado es una estructura normativa cuyo propósito es regular el comportamiento humano. Esta perspectiva rompe con el entendimiento tradicional que define al Estado como una organización política o un conjunto de instituciones.

Por su parte, la segunda visión es la de la Teoría Pura del Derecho, que se vincula directamente con la gobernanza a partir de separar el estudio del derecho de elementos externos, como la moral o la sociología. Según Kelsen (2000), para entender al Estado, se debe enfocarse únicamente en las normas que lo constituyen y en la estructura jurídica que da lugar a su existencia. Su teoría rechaza cualquier vínculo entre derecho y moral, insistiendo en la objetividad de las normas.

Derivado de estas dos visiones se necesita realizar un ejercicio heurístico para definir a la gobernanza desde la óptica de la ciencia del derecho, por lo tanto, se entiende a la gobernanza como el mecanismo jurídico para acceder a las instituciones y a la justicia a través de las normas jurídicas o leyes, con la finalidad de que a toda persona no se le vulneren sus derechos ni sus obligaciones, sea por las autoridades de gobierno o por los mismos particulares.

De igual manera, las mismas leyes como primer ejercicio de gobernanza no solamente reconocerán los derechos de las personas, también garantizarán el acceso a la justicia, entendida ésta como el acceso que debe tener todo ciudadano a las instituciones encargadas de procurar y administrar justicia de cualquier naturaleza, es decir, sean de justicia alternativa, retributiva o restaurativa.

En sí, la gobernanza deriva del Estado de derecho por tratarse de una condición en la cual las personas o la población, encuentra una finalización a sus conflictos utilizando el orden jurídico como elemento base de este acceso a todos sus derechos, satisfaciendo sus obligaciones y recurriendo a las instituciones creadas para ese fin, con la intención de generar una armonía entre Estado y Derecho.

Es por esta razón que la definición de gobernanza debe estar encaminada a explicar este tipo de fenómenos, partiendo de la base de la armonización entre Estado y Derecho, sin embargo, también debe enfocarse en no confundir el concepto de Estado como sinónimo de gobierno, ya que el primero es el ente, por lo que respecta al segundo, es el elemento que se encarga de garantizar el acceso a los derechos y a la satisfacción de las necesidades de los demás elementos.

Por otro lado, tampoco se debe confundir el término de gobierno con el de Estado de derecho, ya que el segundo de los mencionados tiene un concepto enfocado al gobierno que tienen las leyes dentro de un Estado, es decir, este tipo de estado se crea con la finalidad de dar seguridad jurídica a sus habitantes a partir de un ejercicio simbiótico donde es el Estado quien crea al Derecho y este último es quien regula a todo el Estado, junto con sus elementos.

Existen dos elementos adicionales que, si bien no se encuentran de manera expresa dentro de los elementos del Estado, si se encuentran de manera tácita dentro de éste, ya que estos elementos tienen una trascendencia dentro de la vida jurídica del mismo Estado, estos elementos son el liberalismo y la democracia, los cuales, dotan al mismo Estado y al gobierno (como elemento puro del Estado) de un control legal o normativo para hacer un contrapeso entre las mismas facultades del gobierno; de ahí se desprenden los dos principios de legalidad tanto para la población, así como para el elemento gubernamental del Estado. El primero reza que todo lo que no está prohibido, está permitido; mientras que el segundo indica que la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le faculta. Se observará con mayor detenimiento estos dos principios más adelante.

Elementos de la gobernanza

De acuerdo con la definición de Schmitter (2007), se pueden concebir los elementos suficientes de la gobernanza, con la finalidad de analizar de manera específica la relación

existente entre la misma gobernanza y la mediación, estableciendo un vínculo dogmático entre ambos métodos. Los elementos se describen de forma sistemática con la finalidad de ubicar normativamente a la gobernanza dentro de un sistema no sólo gubernamental, sino dentro del mismo sistema normativo del Estado de derecho, por ello, los elementos que se desprenden de la definición se dividen en cinco, los cuales son el método o mecanismo, el problema o el conflicto, los actores, la negociación o la mediación y, la satisfacción.

El primero de ellos comprende al método o mecanismo, cuya primera idea se centra en entender que un método y un mecanismo tienen similitudes, sin embargo, se refieren a condiciones un tanto discrepantes de acuerdo con la manera en la que se tratan, es decir, el método es un elemento para llegar a una conclusión, cuyo camino o proceso puede ser flexible ante cualquier circunstancia, mientras que el mecanismo es el mismo método sólo que sistematizado y con proceso rígido dentro de una norma, para este caso, dentro de una norma jurídica.

Por tal razón, en este estudio, se utilizará al método como el elemento básico para desarrollar a la gobernanza y a la mediación dentro de un entramado jurídico, sin la necesidad de hacerlo rígido, ya que, en ambos supuestos, debe existir flexibilidad procesal con la condición u objetivo de dotar y proveer de un acceso a la justicia.

El segundo de los elementos está constituido por los problemas o conflictos, el cual, al igual que el anterior elemento tiene una bifurcación respecto de su propio concepto, por lo que es necesario realizar la distinción entre problemas y conflictos, incluso hacer una mención a las controversias y analizar cada concepto como un entramado sustantivo para la creación de un concepto que destaque entre los tres.

En un primer momento, los problemas se consideran como la base fundamental por la cual se sustentan los conflictos, esto es, los problemas son las cuestiones específicas de desarrollo no sólo de estos conflictos, sino además de las controversias. En segundo momento es necesario analizar a las controversias, cuya acepción se refiere a encontrar los puntos controvertidos de los conflictos, esto es, las controversias es el punto focal por el cual los conflictos existen.

Por último, cabe recordar que los conflictos son la disputa entre dos o más caracteres, los cuales pueden ser cualquier condición o circunstancia, o sea, que pueden ser cualquier condición asequible que exista dentro de un núcleo conflictual. Este párrafo plantea una

definición amplia de conflicto, señalando que puede surgir entre diversos “caracteres”, los cuales no se limitan a personas, sino que incluyen también sentimientos, situaciones, personas jurídicas, Estados, e incluso fenómenos religiosos. La idea central es romper con la concepción común que asocia los conflictos exclusivamente con interacciones humanas directas. Aquí, el término “carácter” es utilizado para referirse a un “todo” indefinido, que toma forma y especificidad solo en el contexto de una controversia.

Este enfoque sugiere que el conflicto no está limitado al ámbito de relaciones personales o humanas. Reconoce que cualquier entidad o situación con características propias puede entrar en conflicto con otra, aunque no se trate de individuos en el sentido clásico. Al entender el “carácter” como algo general, este concepto se considera “todo y nada”. Esto implica que un conflicto específico es lo que delimita y define a los “caracteres” en la disputa, ya que antes del conflicto carecen de una identificación precisa en relación con el otro.

Este enfoque puede tener implicaciones significativas en el análisis de conflictos en diversas disciplinas, ya que permite abordar conflictos en contextos abstractos o complejos, como disputas ideológicas, enfrentamientos entre conceptos jurídicos o conflictos de principios morales, ampliando así el ámbito de estudio y comprensión del fenómeno.

Por lo que respecta a los actores, se definen como los miembros o intervinientes que participan de manera directa o indirecta dentro de un método alternativo o dentro de la misma gobernanza. Dicho de otro modo, este elemento debe interpretarse como algo estrictamente objetivo, es decir, como algo concreto y perceptible. Los actores son todos aquellos factores que participan en el conflicto; en otras palabras, son todas las partes que están en disputa. Es importante señalar que los actores o las partes no son necesariamente personas, ya que pueden comprender una variedad de entidades. No obstante, en este contexto, este elemento se asociará directamente con personas. Así, los actores serán las personas involucradas en el conflicto, es decir, aquellas que experimentan de manera directa las consecuencias del conflicto.

Al hacer referencia al otro elemento de la gobernanza, es importante diferenciar entre la negociación y la mediación misma, ya que la primera de las anteriores es un método autocompositivo por medio del cual, las partes, sin la necesidad de un tercero ajeno e imparcial, finalizan el conflicto de manera autónoma y sin equilibrar sus posiciones. Por lo que hace a la mediación, es un método de composición por gestión

por medio del cual un tercero ajeno e imparcial, dota de cordialidad a las partes para que ellas mismas finalicen el conflicto quedando satisfechas con la decisión tomada. Si se observa con detenimiento, la mediación y la gobernanza tienen ya un pequeño roce entre ambos métodos, ya que su similitud conceptual les hace muy parecido, incluso parece ser que persiguen los mismos objetivos dogmáticos y pragmáticos.

Del elemento anterior se desprende el último, el cual va encaminado a la satisfacción cuyo desprendimiento se estrecha con la finalización misma del conflicto a través de la mediación y, en este caso, de la propia gobernanza. Esto significa que la satisfacción es el factor clave que busca tener la gobernanza por medio de las instituciones de gobierno, que impacten directamente en la población en lo general.

Por lo tanto, la satisfacción es la parte fáctica de la gobernanza que busca mitigar las necesidades de la población por medio del gobierno, sea por una de sus funciones o por las tres que le conforman, esto es, por el propio ejecutivo encargado de la administración pública o por el legislativo y judicial respectivamente. Cabe recordar que la división de poderes es fundamental para que pueda lograrse esta gobernanza y además, pueda existir esta anhelada satisfacción de las necesidades de la población en su conjunto.

Acceso a la justicia

Desde un particular punto de vista, el acceso a la justicia es la capacidad que tiene un gobernado para integrarse al sistema de justicia a través de los órganos legitimados para hacer valer sus derechos y sus obligaciones. Esta definición se correlaciona con la definición de seguridad jurídica, ya que ambos términos persiguen un fin en común; la seguridad jurídica se concibe como la forma en la cual una persona tiene la certeza de que sus bienes, derechos y posesiones no serán sujetos de vulneración.

A partir de este paradigma, tanto el acceso a la justicia, así como la seguridad jurídica, dan soporte a la idea de la gobernanza desde la óptica de la ciencia jurídica, debido a que en ambos supuestos se busca satisfacer las necesidades de la población, una de estas necesidades se ubica en el acceso a la justicia. Cabe hacer mención de que este objetivo, tiene un vínculo muy estrecho con la seguridad jurídica ya que lo que se busca es que a la población no se le vulneren sus derechos, lo que se puede traducir en un primer momento como un acceso a la justicia.

A manera de resumen, el acceso a la justicia se refiere a la posibilidad real y efectiva de que las personas puedan acudir a las instituciones legales y judiciales para defender sus derechos, resolver conflictos o buscar reparaciones frente a violaciones. Este concepto implica no solo la existencia de mecanismos judiciales, sino también que estos sean imparciales, eficaces, accesibles, asequibles y que respeten el debido proceso. Incluye medidas para garantizar que grupos vulnerables, como comunidades marginadas o en situación de pobreza, tengan las mismas oportunidades para ejercer sus derechos.

En cuanto a su relación con la gobernanza, el acceso a la justicia es un pilar fundamental de ésta, ya que una buena gobernanza se caracteriza por ser inclusiva, transparente, participativa y respetuosa del Estado de derecho. Cuando se garantiza el acceso a la justicia, se promueve la legitimidad de las instituciones, se fortalece la confianza ciudadana y se reduce la impunidad. Esto contribuye a una mayor estabilidad social y política, así como al desarrollo sostenible, ya que las personas y comunidades pueden finalizar conflictos de manera pacífica y efectiva.

Crisis de representación política en México: causas, manifestaciones y perspectivas

Este fenómeno llamado crisis de representación política, se define como la poca o nula confianza que la ciudadanía tiene hacia sus gobernantes. Este grado de confianza es medido por la Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) (INEGI, 2020), que realiza el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y, se explica desde la crisis de justicia, sin embargo, la representación política, entendida como el vínculo entre las personas ciudadanas y las instituciones de gobierno, ha sido un pilar fundamental en los sistemas democráticos modernos. En México, esta relación ha enfrentado una crisis persistente que pone en tela de juicio la legitimidad y funcionalidad de las instituciones democráticas.

Desde la estructura misma de esta crisis, existen tres factores que fomentan esta idea de desconfianza a las instituciones gubernamentales, el primero de ellos es la desigualdad social y económica, ya que México es uno de los países más desiguales de América Latina, lo que se refleja en la exclusión de amplios sectores de la población del sistema político. La brecha entre los intereses de las élites políticas y económicas y las necesidades de las clases populares ha generado una desconexión creciente.

El segundo de los factores es corrupción y falta de transparencia. La percepción de la corrupción como un fenómeno endémico ha minado la confianza en los partidos políticos y las instituciones del Estado. Casos emblemáticos, como el desvío de recursos públicos y el uso clientelar de programas sociales, refuerzan la idea de que los actores políticos priorizan intereses personales sobre el bienestar colectivo.

El sistema electoral y partidocracia es el tercer factor estructural que explica la crisis de representación política. Aunque México ha avanzado en la profesionalización de sus procesos electorales, el sistema de partidos ha sido criticado por su opacidad y falta de representatividad. Los partidos políticos tienden a ser percibidos como estructuras cerradas que responden más a cúpulas que a la ciudadanía.

En suma, la crisis de representación política en México no es un fenómeno aislado, sino un síntoma de problemas estructurales y culturales que requieren atención inmediata. Si bien la democracia mexicana ha mostrado resiliencia, su consolidación dependerá de la capacidad del sistema político para recuperar la confianza ciudadana y garantizar que las instituciones respondan de manera efectiva a las demandas sociales. Esto implicará no solo reformas institucionales, sino también un cambio en la cultura política que priorice la ética pública y la inclusión.

Crisis de justicia en el sistema judicial mexicano y los MASC como respuesta a los conflictos

La crisis de justicia en México ha sido objeto de análisis por parte de académicos como Gorjón y Sáenz (2009), quienes han abordado las deficiencias del sistema judicial y propuesto alternativas para su mejora.

Gorjón y Sáenz (2009) han señalado que el sistema judicial mexicano enfrenta una crisis caracterizada por la saturación de casos, lentitud procesal y desconfianza ciudadana. Estas deficiencias resultan en una percepción de impunidad y falta de acceso efectivo a la justicia para amplios sectores de la población.

Como respuesta a esta crisis, Gorjón y Sáenz (2009) han promovido los Métodos Alternos de Solución de Conflictos (MASC), incluyendo la mediación, conciliación y arbitraje. Estos métodos buscan ofrecer soluciones más rápidas y menos costosas que los procesos judiciales tradicionales, además de fomentar una cultura de paz y diálogo.

Gorjón y Sáenz (2009) han enfatizado la importancia de los MASC en la administración pública y su potencial para reducir la carga en los tribunales, mejorar la eficiencia del sistema judicial y fortalecer la gobernabilidad. Su trabajo se centra en la implementación efectiva de estos métodos y en la formación de profesionales capacitados para su aplicación.

A pesar de los beneficios potenciales de los MASC, su implementación en México enfrenta desafíos significativos, como la falta de infraestructura adecuada, resistencia cultural al cambio y necesidad de capacitación especializada. El Dr. Gorjón Gómez ha destacado la importancia de desarrollar marcos normativos claros y programas de formación para mediadores y conciliadores, con el fin de garantizar la eficacia de estos métodos.

La crisis de justicia en México requiere reformas profundas que aborden tanto las deficiencias estructurales del sistema judicial como la promoción de alternativas efectivas como los MASC. Los aportes de académicos de Gorjón y Sáenz (2009) son fundamentales para avanzar hacia un sistema de justicia más accesible, efectivo y confiable para la sociedad mexicana.

Conflictos estructurales

En el ámbito de los estudios de conflicto, Josep Redorta (2007) se ha consolidado como una referencia clave al ofrecer una visión profunda y estructurada de los procesos conflictivos, especialmente en contextos complejos y sistémicos. Los conflictos estructurales, de acuerdo con Redorta (2014), son aquellos que surgen como resultado de desigualdades o desequilibrios incrustados en los sistemas sociales, económicos o políticos. Estos conflictos no solo son producto de desacuerdos puntuales, sino que emanan de tensiones latentes que encuentran su origen en las estructuras mismas de la organización o sociedad en cuestión. Este estudio se propone analizar los conflictos estructurales utilizando el marco teórico del mismo Redorta (2014), explorando sus causas, dinámicas y posibles soluciones.

El enfoque de Josep Redorta (2007) se basa en identificar los niveles y dimensiones que conforman un conflicto. En el caso de los conflictos estructurales, él destaca la importancia de que los conflictos estructurales están íntimamente ligados a

la distribución desigual del poder, lo que genera tensiones entre quienes detentan dicho poder y quienes se ven marginados por él. Por igual las relaciones jerárquicas y las dinámicas interpersonales dentro de las instituciones o grupos suelen perpetuar patrones conflictivos. Por otro lado, las narrativas culturales dependen de que los valores y creencias dominantes en una estructura también pueden ser fuente de conflicto cuando no representan a la totalidad de los involucrados.

Para identificar un conflicto estructural, existen tres maneras de lograrlo. Un primer paso para abordar los conflictos estructurales consiste en identificar las inequidades o patrones repetitivos de tensión que emergen dentro del sistema. Por otro lado, es esencial mapear los actores y sus respectivas posiciones, intereses y necesidades, así como las posibles alianzas o coaliciones. Por último, comprender el origen histórico de los desequilibrios estructurales ofrece claves para interpretar su arraigo y dinámica actual.

La forma más efectiva de finalizar conflictos estructurales se divide en tres propuestas, las cuales generan una simplicidad de las partes a la hora de finalizar este tipo de conflictos. La primera propuesta se enfoca en la reestructuración del sistema, es decir, una de las estrategias fundamentales propuestas por Redorta (2014) consiste en rediseñar las estructuras que generan los desequilibrios, promoviendo una distribución equitativa de poder y recursos.

La segunda propuesta se enfoca en la facilitación del diálogo a partir de crear espacios seguros para el intercambio de perspectivas permite que las partes involucradas lleguen a soluciones consensuadas.

Por último y a propósito de la esencia de este texto, se encuentra la mediación y transformación del conflicto, cuyo objetivo se centra en entender al rol del mediador, según Redorta (2014), es clave para transformar los conflictos estructurales en oportunidades de cambio positivo, generando estructuras más inclusivas y resilientes.

En suma, los conflictos estructurales representan un desafío significativo en cualquier sistema social, dado su carácter profundo y persistente. Sin embargo, el enfoque de Josep Redorta (2014) ofrece herramientas útiles para su análisis y finalización, destacando la importancia de abordar las causas estructurales en lugar de enfocarse exclusivamente en los síntomas. El estudio espera contribuir al entendimiento y manejo de estas complejas dinámicas, promoviendo diversos tipos o maneras de finalización sostenibles que favorezcan una convivencia más equitativa y armónica.

El nulo acceso a la justicia

El acceso a la justicia es un derecho fundamental que permite a las personas defender sus derechos frente al Estado y otros actores sociales. Sin embargo, en México, este derecho se encuentra gravemente limitado debido a una serie de factores estructurales que configuran lo que se ha denominado una *crisis de justicia*. En este contexto, se observa una serie de barreras que impiden a una gran parte de la población, especialmente a los grupos más vulnerables, acceder a los mecanismos legales establecidos para finalizar conflictos y reivindicar sus derechos. Este apartado explora las principales causas de la crisis de justicia en México, así como sus consecuencias para el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales.

El acceso a la justicia en México se ve seriamente obstaculizado por diversas barreras estructurales y sociales. La desigualdad socioeconómica es uno de los factores más determinantes. Las personas en situación de pobreza o marginación, que constituyen una proporción significativa de la población mexicana, carecen de los recursos necesarios para costear los servicios legales que requieren, como abogados y gastos judiciales. Esta limitación de acceso es aún más evidente en casos complejos, como aquellos relacionados con derechos laborales, familiares o penales.

A pesar de la existencia de mecanismos como la defensoría pública, los cuales buscan garantizar la representación legal a los sectores más vulnerables, la realidad muestra que estos servicios no son siempre efectivos. La Defensoría Pública, sobrecargada de trabajo, enfrenta una escasez de recursos y personal capacitado, lo que limita la calidad de la defensa que puede ofrecerse a quienes no tienen los medios para contratar abogados privados.

Uno de los problemas fundamentales que subyacen a la crisis de acceso a la justicia en México es la inseguridad jurídica. La lentitud, la falta de transparencia y la ineficiencia en la resolución de casos son fenómenos comunes dentro del sistema judicial mexicano. La sobrecarga de trabajo de jueces y magistrados, sumada a la falta de recursos y personal, genera demoras significativas en la tramitación de los juicios. Este escenario contribuye a un fenómeno conocido como justicia tardía, que afecta especialmente a quienes enfrentan situaciones de violencia de género, abusos de poder o litigios laborales, entre otros.

Aunado a esta lentitud procesal, se encuentra la opacidad en los procedimientos judiciales, que alimenta una profunda desconfianza en el sistema. La falta de claridad en los procesos y la discrecionalidad en la toma de decisiones judiciales, refuerzan la percepción de que la justicia en México está sujeta a factores externos, como las influencias políticas y económicas, lo que impide que la justicia sea vista como un mecanismo imparcial y confiable.

La impunidad es otro de los grandes desafíos que enfrenta el sistema judicial mexicano. La falta de mecanismos efectivos para investigar y sancionar actos de corrupción y abusos dentro del propio aparato judicial contribuye a la perpetuación de un sistema en el que los responsables de delitos graves, incluyendo violaciones de derechos humanos, rara vez enfrentan las consecuencias legales de sus actos.

El fenómeno de la impunidad afecta no solo a los perpetradores de delitos, sino también a las víctimas que buscan el anhelado Derecho Humano de Acceso a la justicia. La ausencia de una respuesta efectiva de los tribunales ante la violencia, la discriminación y el abuso de poder genera un círculo vicioso de desconfianza en las instituciones judiciales. Este contexto, además de las múltiples deficiencias estructurales del sistema de justicia penal acusatorio, perpetúa la sensación de que los derechos de la ciudadanía, particularmente de los más vulnerables, no son protegidos adecuadamente.

A lo largo de las últimas décadas, se han realizado diversas reformas para intentar abordar los problemas estructurales que afectan al sistema judicial. La reforma judicial de 2008 y la implementación del sistema de justicia penal acusatorio en 2016 fueron avances significativos hacia la creación de un sistema judicial más transparente, ágil y eficiente. Sin embargo, la falta de recursos, la sobrecarga de trabajo de los operadores judiciales, y la persistente corrupción dentro del sistema, han limitado el impacto de estas reformas.

Es necesario implementar una serie de medidas para fortalecer el acceso a la justicia, entre las que destacan:

- Fortalecimiento de la autonomía judicial, asegurando la independencia de quienes ocupan la judicatura de las presiones políticas y económicas.
- Capacitación y profesionalización de todos los actores del sistema judicial, incluidos los defensores públicos, fiscales, jueces y secretarios de acuerdos.

- Inversión en infraestructura judicial, garantizando que los tribunales cuenten con los recursos materiales y humanos necesarios para operar con eficiencia.
- Implementación de tecnologías digitales que faciliten el acceso a la justicia y agilicen los procesos judiciales, reduciendo las barreras físicas y económicas que enfrentan las personas ciudadanas.
- Mayor rendición de cuentas y mecanismos claros para sancionar la corrupción y la falta de imparcialidad dentro del sistema judicial.

A manera de conclusión, la crisis de justicia en México es un fenómeno complejo que afecta de manera directa el acceso a la justicia de millones de ciudadanos. Las barreras estructurales, la inseguridad jurídica, la impunidad y la falta de inclusión de los grupos vulnerables han configurado un sistema judicial que, lejos de ser una herramienta para garantizar los derechos humanos, se ha convertido en un obstáculo para el ejercicio pleno de la justicia. A fin de revertir esta crisis, es urgente una reforma integral del sistema judicial que garantice el acceso a la justicia para todos los sectores de la población, bajo principios de equidad, transparencia y eficacia.

Vínculo jurídico-político entre la mediación y la gobernanza

La gobernanza contemporánea enfrenta una serie de desafíos derivados de la complejidad social, económica y política. En este contexto, la mediación emerge como un mecanismo clave para gestionar conflictos, facilitar el diálogo y fortalecer la participación ciudadana. Este capítulo analiza el papel de la mediación en los procesos de gobernanza, explorando sus implicaciones teóricas y prácticas desde una perspectiva académica y científica, con especial énfasis en su vínculo jurídico-político y desde la teoría del Estado.

El vínculo entre mediación y gobernanza adquiere una dimensión jurídico-política al insertarse en la estructura misma del Estado de derecho. La mediación contribuye a fortalecer el ordenamiento jurídico al ofrecer métodos no adversariales para finalizar conflictos, lo que facilita el cumplimiento de normas y reduce la carga del aparato judicial. En este sentido, la mediación no solo es una herramienta de finalización de conflictos, sino que también se convierte en un método de legitimación política y consolidación democrática.

Este vínculo puede verse desde la legitimidad y consenso, esto es, desde la teoría estatal kelseniana, la mediación puede interpretarse como una expresión de la efectividad normativa, al generar acuerdos que, aunque extrajudiciales, poseen validez dentro del marco jurídico estatal. Esto refuerza el principio de composición por gestión y promueve la paz social.

Bajo este supuesto, se encuentra entonces la participación y democracia, es decir, la mediación facilita la participación ciudadana en la finalización de conflictos públicos, lo que potencia los principios democráticos y refuerza la relación entre el Estado y la sociedad civil.

Por último y a manera de concatenación, se debe analizar este vínculo a través de la resolución descentralizada, que consiste en admitir que la mediación permite gestionar disputas a nivel local, lo que refuerza el federalismo y la autonomía de las entidades subnacionales, contribuyendo así a una mayor cohesión social y eficiencia en la administración de justicia.

Conclusiones

A partir de lo mencionado dentro de este texto, se ha llegado a los razonamientos que refuerzan el entendido de que mediación y gobernanza tienen un vínculo estrecho que les hacen muy semejantes entre sí. A propósito de lo anterior se entiende que:

- 1.- La mediación en el marco de la Teoría del Estado, se ubica en la intersección entre el poder público y la autonomía individual. Redorta (2014) sostiene que los conflictos estructurales pueden ser abordados a través de procesos de mediación que permitan canalizar demandas sociales y evitar la polarización. En este sentido, la mediación actúa como una herramienta de reequilibrio social, facilitando la armonía entre el poder coercitivo del Estado y los intereses ciudadanos.
- 2.- Existen casos de estudio de la mediación en la Gobernanza Local y Nacional (que este autor ha realizado y, cuyos resultados aún no salen a la luz), en los cuales se analizan experiencias concretas de mediación en diferentes contextos, destacando cómo la mediación ha facilitado la gestión de conflictos comunitarios, laborales, políticos y sociales como los migratorios. Estos casos permiten identificar buenas

prácticas y desafíos en la implementación de mecanismos de mediación para la finalización de este tipo de conflictos.

3.- Aún hay desafíos y oportunidades, a pesar de sus beneficios, la mediación enfrenta retos como la falta de capacitación, el desconocimiento del proceso y la resistencia de ciertos actores. Sin embargo, también representa una oportunidad para innovar en la gestión de conflictos y consolidar procesos democráticos más participativos y efectivos.

4.- Por último, la mediación constituye una herramienta estratégica para la gobernanza en el siglo XXI. Su capacidad para promover el diálogo, reducir la conflictividad y fortalecer la participación ciudadana la convierte en un elemento esencial para la construcción de sociedades más equitativas, pacíficas y democráticas. La integración de la mediación en los procesos de gobernanza no solo mejora la eficiencia institucional, sino que también contribuye a una mayor legitimidad y cohesión social.

Declaraciones éticas

Declaración sobre uso de inteligencia artificial. El autor declara que en la elaboración de este capítulo no se utilizaron herramientas de inteligencia artificial generativa para la producción de contenido sustantivo, análisis, redacción o conformación de los argumentos teóricos aquí expuestos. Las ideas, la sistematización conceptual, la taxonomía propuesta y la redacción final son de su entera autoría y responsabilidad, conforme a las Directrices COPE 2024 sobre uso de inteligencia artificial adoptadas por El Colegio de Tlaxcala, A. C.

Declaración de conflicto de interés. El autor declara que no existen conflictos de interés —de naturaleza financiera, institucional, personal, política o de cualquier otra índole— que hayan influido en la concepción, redacción o resultados del presente capítulo.

Declaración de financiamiento. El autor declara que la presente investigación no recibió financiamiento externo específico de agencias públicas, privadas o del sector sin fines de lucro para su elaboración.

Contribución de autoría (CRediT). Por tratarse de un capítulo de autoría única, Javier Palacios Xochipa asume la totalidad de los roles de la taxonomía CRediT (Contributor Roles Taxonomy), a saber: conceptualización, metodología, análisis formal, investigación, recursos, curaduría de datos, redacción —borrador original—, redacción —revisión y edición—, visualización, supervisión, administración del proyecto y adquisición de fondos. El autor da por aprobada la versión final del manuscrito y consiente su inclusión en el volumen colectivo.

Aprobación ética y consentimiento informado. Dado el carácter teórico-documental del presente capítulo —que no involucra trabajo de campo con sujetos humanos, datos personales identificables ni materiales sensibles—, no fue requerida la aprobación de un Comité de Ética en Investigación ni la obtención de consentimientos informados. En caso de futuras fases empíricas de la línea de investigación, el autor se compromete a tramitar los avales correspondientes conforme a la legislación mexicana aplicable.

Declaración de originalidad. El autor declara, bajo protesta de decir verdad, que el presente capítulo es original; no ha sido publicado previamente, en su totalidad ni en partes sustantivas, ni se encuentra en proceso de revisión en otra publicación nacional o extranjera. Se garantiza la ausencia de autoplagio, la cita adecuada de todas las fuentes utilizadas y el respeto a los derechos de autor de terceros, incluyendo los permisos correspondientes cuando aplique.

Referencias

- Entelman, R. F. (2002). *Teoría de conflictos: Hacia un nuevo paradigma*. Gedisa.
- Fernández Silva, Y. (2019). El dilema de la mediación penal: ¿Solución de conflictos o delitos? *Revista Ciencia Jurídica y Política*, 11-28.
- Gorjón Gómez, F. J., & Sáenz López, K. A. (2009). *Métodos alternos de solución de controversias: Enfoque educativo por competencias*. Patria.
- INEGI. (2020). *Encuesta Nacional de Cultura Cívica*. México: INEGI.
- Kelsen, H. (2000). *Teoría pura del Derecho*. México: Porrúa.
- Redorta, J. (2007). *Aprender a resolver conflictos*. Barcelona: Paidós.

- Redorta, J. (2014). *Cómo analizar conflictos. La tipología de conflictos como herramienta de mediación*. Barcelona: Paidós.
- Ruiz, A. (2010). Creación de valor para la gobernabilidad: La mediación como herramienta. *Revista de Administración Pública*, 51(3), 45-60.
- Schmitter, P. C. (1981). La mediación entre los intereses y la gobernabilidad de los regímenes en Europa Occidental y Norteamérica en la actualidad. En S. Berger (Comp.), *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental* (pp. 123-145). Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Schmitter, P. C. (2007). Governance in the European Union: A viable mechanism for future legitimation? *European University Institute.*, 9-15.
- Soler Mendizábal, R. (2002). *El arbitraje, la conciliación y la mediación: Métodos alternos de solución de conflictos*. Universal Books.
- Viera, C. (2018). Participación ciudadana: El arte como herramienta. En *Participación ciudadana y gobernanza* (pp. 215-230). Editorial Octaedro.

LAS TECNOLOGÍAS DE LA COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN COMO ELEMENTO DE LA GOBERNANZA EN CHIAPAS

Jorge Alberto Pascacio Bringas¹

Resumen

En este documento analizamos el papel de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en la promoción de la gobernanza y la participación ciudadana en Chiapas; las TIC han revolucionado la forma en que la ciudadanía interactúa con el gobierno, ofreciendo herramientas para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación activa en la vida pública, sin embargo, en Chiapas, diversos factores como la pobreza, la falta de infraestructura digital y la carencia de habilidades tecnológicas limitan el acceso y uso efectivo de estas tecnologías, lo que crea una profunda brecha digital.

El presente análisis explora cómo la sociedad de la información influye en los derechos humanos fundamentales, tales como el derecho a la información, a la expresión y a la participación política; y cómo la falta de acceso equitativo a las TIC limita el ejercicio pleno de estos derechos en Chiapas; además, se estudian los avances normativos

¹ Profesor- investigador tiempo completo de la Universidad Autónoma de Chiapas, Doctor en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNACH, miembro del Sistema Estatal de Investigadores. ORCID: 0000-0002-6575-2890.

tanto a nivel federal como estatal, que reconocen el acceso a las TIC como un derecho fundamental y promueven políticas de inclusión digital.

Finalmente, se presentan recomendaciones para cerrar la brecha digital y fomentar una participación ciudadana más inclusiva, como la expansión de infraestructura en zonas rurales, el fortalecimiento de la alfabetización digital y el desarrollo de políticas públicas que garanticen el acceso universal a las TIC.

En conclusión, el documento destaca la necesidad de aprovechar el potencial de las TIC para fortalecer la democracia y promover una gobernanza inclusiva que refleje y responda a las necesidades de toda la ciudadanía en Chiapas.

Palabras clave: tecnologías de la información, gobernanza, participación ciudadana, brecha digital, derechos humanos.

Abstract

This document analyzes the role of Information and Communication Technologies (ICTs) in promoting governance and citizen participation in Chiapas. ICTs have revolutionized how citizens interact with government, offering tools to improve transparency, accountability, and active participation in public life. However, in Chiapas, various factors such as poverty, lack of digital infrastructure, and a lack of technological skills limit access to and effective use of these technologies, creating a profound digital divide.

This analysis explores how the information society influences fundamental human rights, such as the right to information, freedom of expression, and political participation; and how the lack of equitable access to ICTs limits the full exercise of these rights in Chiapas. Furthermore, it examines regulatory advances at both the federal and state levels that recognize access to ICTs as a fundamental right and promote digital inclusion policies.

Finally, recommendations are presented to close the digital divide and foster more inclusive citizen participation, such as expanding infrastructure in rural areas, strengthening digital literacy, and developing public policies that guarantee universal access to ICTs.

In conclusion, the document highlights the need to harness the potential of ICTs to strengthen democracy and promote inclusive governance that reflects and responds to the needs of all citizens in Chiapas.

Keywords: information technologies, governance, citizen participation, digital divide, human rights.

Introducción

En la era digital, las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) han transformado la manera en que las sociedades se organizan, se comunican y participan en los asuntos públicos. En el contexto de la gobernanza, estas tecnologías ofrecen herramientas relevantes para promover la transparencia, facilitar la rendición de cuentas y fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones, aspectos fundamentales para fortalecer la democracia y mejorar la calidad de vida de la población. No obstante, el acceso a estas tecnologías y la capacidad de la ciudadanía para utilizarlas de manera efectiva aún enfrentan desafíos importantes, especialmente en regiones con altos niveles de pobreza y desigualdad, como el estado de Chiapas.

Este capítulo examina la relación entre las TIC y la gobernanza en Chiapas, explorando el potencial de estas herramientas para transformar la participación ciudadana y fortalecer las instituciones democráticas en la región, se analiza cómo el acceso limitado a las TIC, derivado de la brecha digital, limita las oportunidades de muchos ciudadanos para participar activamente en los procesos de decisión pública y en el ejercicio de sus derechos fundamentales.

Asimismo, se estudian los avances normativos y los programas que buscan ampliar el acceso a las TIC, así como las acciones necesarias para superar los obstáculos actuales y construir una gobernanza más inclusiva y equitativa.

Al analizar el rol de las TIC en el contexto de la sociedad de la información, este documento busca aportar reflexiones y propuestas que contribuyan al desarrollo de políticas públicas efectivas que permitan aprovechar el potencial de estas tecnologías en beneficio de toda la población de Chiapas, promoviendo una sociedad más informada, participativa y justa.

Tecnologías de la comunicación e información y gobernanza en Chiapas

La sociedad desde sus orígenes ha mantenido una constante búsqueda para encontrar la fórmula idónea que le permita la participación, coexistencia pacífica y ordenada de sus integrantes, pretendiendo alcanzar la seguridad, desarrollo y prosperidad tanto en lo individual como en la colectividad que las conforma, en otras palabras, el bien común de todas las personas.

Lo anterior, ha implicado a lo largo de la historia de la humanidad diversos intentos para lograrlo, algunos de manera violenta; desde los primeros momentos de la humanidad hasta los tiempos actuales ha manifestado, por su propia naturaleza y como condición indispensable, la necesidad de relacionarse, comunicarse e interactuar con sus semejantes con la única finalidad de buscar su subsistencia y bienestar; esto, mediante la conformación de núcleos sociales como son la familia, tribus y clanes donde desempeñaban actividades organizadas que le proveyeran alimento, seguridad, ayuda y desarrollo.

Ello le llevó a alcanzar ese estado de bienestar común primario, pero también le obligó a enfrentarse al lado negativo, oscuro y distorsionado de su propia naturaleza, es decir al egoísmo, ambición y combativo en su entorno, buscando con ello aumentar ese estado de bienestar pero en lo particular; lo que llamamos Poder, por medio de la conquista de otros grupos humanos, propiciando las guerras y la esclavitud; condición *sine qua non* de la raza humana que hasta los tiempos actuales se encuentra presente en la llamada sociedad civilizada.

Dándose cuenta el ser humano del resultado del ciclo de los males de su naturaleza lo ha llevado a buscar formas de coexistencia pacífica y civilizada con otros grupos sociales dando origen al comercio y la política, éstos necesitaban centros de población organizados con una autoridad, reglas o normas (consuetudinarias o impersonales), administración pública y distribución de la producción de bienes, protección de las personas y su territorio, dando origen a lo que la Teoría General del Estado denomina Estado Original y posteriormente, de manera consecutiva y cronológica, a las ciudades-estados, reinos, imperios, monarquías, estado-nación, republicas.

Sin duda, en este proceso evolutivo de las sociedades, las tecnologías de cada época desempeñaron un papel fundamental que propiciaría la subsistencia y consolidación de la humanidad en sociedad, desde sus orígenes hasta nuestros días, el estado de bienestar

de las sociedades ha dependido de las tecnologías que le permiten el uso, explotación y producción de elementos y recursos naturales que le procuran su subsistencia, defensa y progreso.

En la actualidad, nos encontramos en la *sociedad de la información* que se caracteriza por la utilización e impacto de las TIC, surgidas en los años setenta y ochenta. Álvarez (2011) señala que:

En dichas tecnologías encontramos al Internet como una herramienta que determina la facilidad con la que pueden realizar actividades cotidianas como la comunicación personal, la educación, la asistencia médica, búsqueda de información, la participación política y los negocios. [...] La información genera conocimiento por lo que se utiliza el término de Sociedad de la Información o de mayor actualidad del conocimiento, lo que dio origen al término de brecha digital. (p. 303)

Al respecto, dentro de la Cumbre Mundial sobre la sociedad de la Información convocada por la Organización de las Naciones Unidas, tanto en la Declaración de Principios como en los compromisos de Túnez (Unión Internacional de Telecomunicaciones [UIT], 2006), se expone el impacto que han tenido las sociedades respecto a las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en “todos los aspectos de la vida; considerándolas como el instrumento que impulsa actualmente la productividad, el crecimiento económico, la generación de empleos, el buen gobierno, el diálogo entre las personas y las naciones”, y la mejora de la calidad de vida.

Dichos instrumentos establecen el derecho a participar en la sociedad de la información, haciéndose efectivo y posible mediante el acceso a las TIC, cualquier persona puede utilizar las TIC siempre y cuando tenga acceso al Internet, mismo que contempla diversos servicios como el *World Wide Web* (*www*), el correo electrónico (*@*), las conversaciones en línea (*chats*), la mensajería instantánea, descarga de audios (*podcast*), la transferencia de archivos (*FTP*), por mencionar algunos.

Para lo anterior existe una condición *sine qua non* respecto a que cada persona deberá de contar al menos con un equipo de cómputo, telefonía móvil y recursos económicos que le permita pagar el servicio de internet y/o el de telefonía, además que se encuentre capacitada en el uso de la tecnología. Álvarez (2011) señala que:

Mediante el acceso a las Tecnologías de la Información y Comunicaciones la persona obtiene información para ejercer sus derechos fundamentales, las comunidades se integran socialmente, se puede fortalecer la cohesión social y también constituye un insumo fundamental para la actividad y el desarrollo económico. (p. 300)

Dicha autora desarrolla su argumentación partiendo de la premisa de que el internet es la red de redes, “ha puesto a disposición de los que tienen acceso a él, una vasta cantidad de información de las fuentes más variadas, de distintos países”; por lo que el Internet “se ha convertido en un espacio de comunicación y convivencia social en medios electrónicos” (2011), acercando el conocimiento, educación, culturas, bibliotecas, museos a las personas, entre otros ámbitos de la vida diaria en sociedad. Álvarez (2011, p. 309) sostiene que:

[...] el Internet es un instrumento necesario para el ejercicio pleno de diversos derechos fundamentales, lo que lo convierte en una garantía de los derechos fundamentales que debe incluir tanto el acceso físico al Internet, la instrucción en el uso de este (alfabetización digital) y la disponibilidad de contenido relevante.

Otro concepto importante para recalcar que menciona Álvarez (2011) es el concepto de servicio universal, siendo un “instrumento para buscar reducir la diferencia entre los que tienen acceso” a las telecomunicaciones y los que no tienen acceso, a lo que se le llama brecha digital.

A manera de ejemplo, tal como lo señalamos, la línea del tiempo nos muestra como el servicio universal, en cada época, era llevar agua y alimentos, armas, herramientas, libros-conocimiento, electricidad, transporte, comunicaciones (telégrafo, telefonía análoga, televisor, telefonía celular, computadoras, hasta llegar al Internet).

En los diferentes tipos de sociedad, desde la sociedad de la caza y recolección hasta la actual sociedad del conocimiento, la humanidad ha buscado que sus integrantes cuenten con las tecnologías que le permitan subsistir, establecerse, desarrollarse, organizarse, coexistir, defenderse, comunicarse y participar en dicho entorno; en todo momento, las sociedades o todas las culturas han procurado establecer estos servicios universales.

TIC y regulación jurídica

En dicho proceso, encontramos la necesidad que tuvo la sociedad de regular la actividad e interacción de sus integrantes, es decir, el establecimiento de reglas de como participarían entre sí; “ello por medio de normas consuetudinarias o impersonales, dando paso a lo que ahora conocemos como el Derecho” (De Pina, 2013). Esta expresión jurídica constituye la cristalización en normas de cumplimiento forzoso de las decisiones tomadas para la conducción del conjunto social y consecuentemente de la Tecnología.

La Teoría General del Estado ha estudiado y clasificado la evolución de las sociedades: desde el surgimiento de homo sapiens o ser humano, especie que por esencia es sociable, observamos la tendencia de agruparse con la necesidad de contar con estos elementos o servicios universales. Desde las tribus o clanes, pasando por la monarquía, lo que dio origen a las ciudades-estado, estado nación, luego estado constitucional, estado capitalista, llegando a la actualidad donde encontramos la globalización, ejemplo, la Unión Europea.

El derecho es una institución dinámica que regula los actos jurídicos de las personas en sociedad, por lo que no se puede mantener al margen de las TIC (desarrollo informático, internet, mundo digital, redes sociales). Lo que nos obliga primeramente a hacernos un primer cuestionamiento, ¿qué debemos de entender por las TIC? Diversas son las definiciones que los especialistas han dado a las TIC, pero al igual que cualquier otro concepto, estas se dan desde la perspectiva que sus creadores le otorgan. Para fines del presente trabajo, las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), se entenderán como el conjunto de herramientas, infraestructura y servicios que permiten la producción, almacenamiento, procesamiento y transmisión de información en diversos formatos. En el contexto de la sociedad de la información, estas tecnologías no solo transforman la manera en que se genera y difunde la información, sino que también inciden directamente en los procesos de gobernanza. Sobre esto, la Unión Internacional de Telecomunicaciones señala que las TIC constituyen un elemento fundamental para el desarrollo económico, la inclusión social y la modernización de las administraciones públicas (UIT, 2006).

Esto ha generado la conformación de la actual sociedad en que vivimos, denominada Sociedad de la Información, donde las TIC facilitan la creación, distribución

y manipulación de la información y juegan un papel esencial en las actividades sociales, culturales, económicas, políticas y consecuentemente jurídicas.

En este punto se nos hace necesario señalar los acontecimientos presentados en los últimos tiempos a nivel mundial. La pandemia por SARS-CoV-2, virus que desde el año 2020 forzó a someterse a esquemas y patrones de vida de resguardo y limitada socialización presencial, también ha obligado a utilizar las TIC como mecanismo de vida diaria del actuar de las personas, en todos los sectores y actividades de las personas.

De ello resulta necesario que el Derecho estudie esta nueva forma de interacción humana, como instrumento de control y regulación jurídica que establezca las medidas adecuadas que permitan una armónica convivencia social, es decir la Gobernanza por Internet; lo que le ha generado, como institución dinámica, el estudio, análisis, regulación e implementación de las nuevas tecnologías a través de dos posiciones.

La primera es la Informática Jurídica, entendida como una disciplina de las ciencias de la información que tiene por objeto la aplicación de la informática en el Derecho como factor instrumental, diferente del Derecho informático, que es la regulación jurídica de las TIC. Al respecto señala Bellia (2003, pp. 1-2) que:

El Derecho como reflejo de la sociedad, no escapará al impacto del Internet, que podrá en última instancia transformar muchos de nuestros supuestos sobre la comunicación, el conocimiento, la invención, la información, la soberanía, la identidad y la comunidad; lo que traerá nuevos retos jurídicos no solo en la aplicación de la ley a una nueva tecnología sino también en cuestiones fundamentales de lo que es el derecho, cómo se forma y su relación con la cultura (Cyberlaw-ley cibernética).

Es necesario aclarar que la informática se compone de dos partes: en lo que respecta al Hardware encontramos “el conjunto de elementos físicos o materiales que constituyen una computadora o un sistema informático” (Universidad Europea [UE], 2021), (computadora fija o laptops, servidores, escáner, tabletas, celulares, entre otros); por lo que respecta al Software encontramos “al conjunto de programas y rutinas que permiten a la computadora realizar determinadas tareas y funciones” (Universidad Internacional de la Rioja, [UNIR], 2024).

De ello deriva la importancia de esta disciplina como herramienta tecnología para el Derecho, contando con los siguientes elementos interpretativos: Documental, llamada también Informática jurídica documentaria, que brinda la posibilidad de recuperar y conjuntar todo tipo de textos jurídicos, legislativos, jurisprudenciales y doctrinarios, siendo un factor importante en la toma de decisiones (ejemplos: portales digitales gubernamentales donde encontramos leyes, códigos, reglamentos, normatividad oficial e información oficial, jurisprudencia IUS, normatecas, archivo de la nación).

Informática jurídica de control y gestión, cuyo propósito será la prestación de un servicio público o la realización de un trámite por parte de los operadores jurídicos y la sociedad en general (en el ámbito jurídico lo encontramos en lo administrativo - Gobernanza por Internet y Gobierno abierto electrónico -, registral, contractual, Transparencia y Acceso a la Información pública, entre otros).

Otro elemento de la informática jurídica es la CIBERJUSTICIA, que permite realizar de manera ágil, abreviada y a distancia trámites y gestiones jurídicas, así como la impartición de justicia (ejemplos: Tribunales virtuales de impartición de justicia; juicio en línea del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; Portal de Transparencia y Acceso a la Información del INAI referente a la sustanciación de los recursos de revisión, por citar algunos).

La segunda es el Derecho Informático, entendido como rama del Derecho que abarca el estudio de las normas jurídicas, jurisprudenciales y doctrinales, relativas concernientes a la informática y los actos jurídicos que se ejecutan entorno a esta. A manera de ejemplo encontramos en este rubro las siguientes figuras: el comercio electrónico (caracterizado por la autorregulación), la firma electrónica, la privacidad y protección de datos personales, Gobierno abierto y electrónico (obligaciones y atribuciones), Transparencia y Acceso a la información Pública, Delitos informáticos (usurpación de identidad, extorsión en las TIC, pornografía infantil, trata de personas), valor probatorio de documentos electrónicos (contratos, publicidad electoral personalizada, trámites de pago de impuestos, solicitud de consulta médica o vacunación, títulos y cédulas profesionales), entre otros.

De lo que se concluye que de manera cotidiana se realizan diversos actos jurídicos en nuestro entorno como son: comercio electrónico, campañas políticas, Acceso a la Información Pública, Denuncia Social y en general participación ciudadana. Estos

generan nuevas formas de relaciones y comportamiento de la sociedad, es una nueva fuente de derechos, obligaciones y/o consecuencias jurídicas. Ello nos lleva a referir que las TIC no solamente son estudiadas y reguladas por el derecho informático, sino que tiene injerencia en cada una de las ramas del Derecho.

De lo que se puede inferir que nuestra sociedad, el Estado y consecuentemente el derecho se encuentra en plena transformación de las formas de hacer vida, sociedad y negocios, lo que los teóricos le llaman la Sociedad de la Información. Lo que hace necesario vincular el estudio del derecho y su relación con las Tecnologías de la Información y Comunicación, y resolver el problema de la legislación mexicana tradicional que está diseñada para un entorno físico y su adecuación no va a la par de la vorágine tecnológica mundial; de ahí que de manera gradual la legislación mexicana ha sido armonizada en lo más esencial respecto a las TIC.

Este cambio de paradigma en el sistema legal mexicano y en consecuencia del Estado de Chiapas, tiene su origen normativo con fecha 29 de mayo del año 2000 con las primeras reformas de la miscelánea de comercio electrónico, modificándose el *Código Civil Federal*, *Código de Comercio*, *Código de Procedimientos Civiles* y *Ley Federal de Protección al Consumidor*.

Otro antecedente es el encontrado en el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito Colegiado de México, que determinó que “el derecho de acceso a la información es un derecho humano fundamental y universal, que deberá estar sujeto a un sistema restringido de excepciones y cuyo proceso debe ser simple, rápido y gratuito o de bajo costo” (Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, 2004).

Diez años después, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través de su relator especial Frank La Rue (2011, p. 7), establece la Internet como un derecho humano de toda persona, al señalar que:

La única y cambiante naturaleza de internet no solo permite a los individuos ejercer su derecho de opinión y expresión, sino que también forma parte de sus derechos humanos y promueve el progreso de la sociedad en su conjunto. Los gobiernos deben esforzarse para hacer al internet ampliamente disponible, accesible y costeable para todos. [...] Asegurar el acceso universal del internet debe ser una prioridad de todos los estados.

El Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas afirma que “el acceso a la web debe mantenerse y es especialmente valioso en momentos políticos clave como elecciones, tiempos de intranquilidad social o aniversarios históricos y políticos” (La Rue, 2011).

Como resultado de lo anterior, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 2014), fue reformada en su artículo 6 párrafo 3, estableciendo la Internet como un derecho fundamental en el Estado Mexicano; esta señala que:

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios

En este proceso de armonización del sistema jurídico mexicano respecto a las TIC, el Estado de Chiapas reformó la Constitución Política del Estado de Chiapas señalando en el artículo 5, fracción XII que “toda persona tiene derecho a acceder de forma libre y universal a internet y a las tecnologías de la información y la comunicación” (CPECH, 2016).

Del análisis de los preceptos jurídicos antes invocados, en lo subsecuente se intentará determinar si, en el caso de Chiapas, nos encontramos ante un escenario en el que el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación (TIC) se ejerce de manera efectiva. La hipótesis que guía este análisis es que dicho derecho no se garantiza plenamente, ya que el ordenamiento jurídico vigente no asegura que todas las personas en México puedan acceder a él debido al costo económico que implica. De manera similar a lo que ocurre con derechos como la educación, la salud, el trabajo, el acceso a la información pública o la participación democrática, el costo económico condiciona el acceso a las TIC, quedando en gran medida sujeto a la voluntad política del Estado.

TIC, brecha digital y gobernanza

Si partimos de la idea de que el servicio universal al internet es prestado por el sector privado lo que nos lleva a un costo del servicio que gran parte de la ciudadanía no puede

pagar, ello por encontrarse en los grupos de pobreza y marginación (Octavo Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito, 2007).

Aunado a lo anterior, también encontramos que la ciudadanía se encuentra con otros obstáculos para acceder al internet, como lo son: la falta de poder adquisitivo para comprar una computadora, tableta o dispositivo celular; el deficiente servicio de internet (Banda ancha, fibra óptica); la ubicación geográfica y de cobertura de internet (caso zonas rurales); la formación/educación de las personas en el uso de las tecnologías de la información, entre otras.

En el estado de Chiapas, existe una brecha digital estructural que limita el ejercicio efectivo de los derechos que se asocian a las tecnologías de información y comunicación. De acuerdo con la encuesta nacional sobre disponibilidad y uso de tecnologías de la información en los hogares 2024 (ENDUTIH). Tan solo el 50.7% de los hogares en Chiapas cuentan con acceso a internet, lo que significa que es la entidad con menor conectividad a nivel nacional al encontrarse por debajo del promedio establecido en 73.6% (INEGI, 2025).

La desigualdad tecnológica se acentúa si consideramos que de acuerdo con el INEGI (2025) el consumo de internet en zonas urbanas es del 86.9% mientras que en las zonas rurales es solo del 68.5%, lo que resuena en el caso de Chiapas considerando su alta proporción de población rural.

Por otra parte, el Instituto Federal de Telecomunicaciones señala, que entidades como Chiapas cuyos niveles de marginación son superiores presentan menores niveles de cobertura y acceso a servicios de telecomunicaciones, lo que evidencia una relación entre la desigualdad socioeconómica y el rezago digital (IFT, 2024).

Otro aspecto relevante es el acceso a dispositivos, pues mientras a nivel nacional el 81.7% de la población utiliza un teléfono celular, el acceso a una computadora es solamente el 36.6%, lo que limita el acceso a servicios digitales de mayor complejidad, lo cual, por supuesto se intensifica en entidades con menor desarrollo tecnológico como Chiapas (INEGI, 2025).

En conclusión, estos datos permiten establecer que la brecha digital en Chiapas no es solo resultado de factores tecnológicos sino de condiciones que van más allá como la pobreza, la marginación y la desigualdad territorial que de manera histórica ha incidido

directamente en la posibilidad de ejercer derechos fundamentales y en este caso derechos tecnológicos.

Por lo que respecta a la voluntad política es necesario retomar lo señalado por Besares (2016, pp. 316-317) en el que desde la perspectiva del Análisis Económico del Derecho y compararlo con estos derechos - Derecho de acceso a las TIC, el Internet y la participación ciudadana, por señalar algunos - que cuentan con el carácter de derecho humano, derecho fundamental y el costo social que representa garantizarlo por parte del Estado, señala que:

Una vertiente del análisis económico de los derechos humanos lleva el análisis del costo beneficio al campo de los derechos humanos positivos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, por medio de la investigación de las condiciones sistemáticas que garanticen y faciliten su realización. Se trata del análisis de leyes y políticas económicas y sociales generadas por los poderes ejecutivo y legislativo, que pretenden estructurar un sistema socioeconómico y facilitar el funcionamiento óptimo a favor de los derechos humanos positivos.

El obstáculo para el goce de los derechos económicos, sociales y culturales es la falta de voluntad política, porque los derechos humanos “generan para el Estado una obligación de hacer, pues además de establecer los límites y mecanismos para su protección, debe contarse con la infraestructura necesaria para hacer válido su ejercicio” (Besares 2016).

Es tan vasto el campo que abarca las TIC que en cada rama del derecho ameritaría una investigación específica por cada tema para estudiar el impacto que ha tenido, sus consecuencias jurídicas y su insuficiente armonización en el marco jurídico vigente; por lo que nos situaremos en esta ocasión en el Derecho Electoral y más específicamente en la participación ciudadana activa en las redes sociales y los efectos que está generando las TIC en la democracia.

Como se ha dejado plasmado en capítulos anteriores, la Democracia en México y consecuentemente en el Estado de Chiapas, presenta una grave crisis en su funcionamiento, legitimidad y credibilidad en el sistema y las instituciones que la conforman, misma que ha sido diagnosticada por organismos internacionales oficiales, nacionales, organizaciones

de la sociedad civil y por investigaciones que el sector académico ha realizado al respecto, situación que no es ajena ni deja de tener repercusiones e implicaciones en las TIC.

Por otra parte, las TIC también han penetrado en la vida social y política del sistema democrático mexicano, posibilitando nuevos espacios digitales de acceder al conocimiento, a la información y al intercambio de estos, así como para ejercer el derecho de toda persona de expresar ideas, opiniones y protestas ciudadanas no vinculantes en los asuntos públicos; lo que ha dado paso a la conformación de ciudadanos virtuales, comunidades virtuales, redes sociales virtuales, es decir una Sociedad de la Información.

Este fenómeno representa una enorme oportunidad para construir o reconstruir de manera constante la democracia, integrando estas herramientas tecnológicas como detonante de formación ciudadana (cultura de la legalidad y cultura Democrática), ello con sustento en las siguientes ventajas que presenta:

- Acceso a la innovación tecnológica educativa.
- Amplia cobertura en la formación ciudadana democrática,
- Ahorro de tiempo y recursos.
- Espacios de participación ciudadana democrática, activa, informada, responsable y vinculante.

Dicho razonamiento pone de relieve la importancia de la educación de las personas en el sistema político. Siglos después, pensadores como Jean-Jacques Rousseau, John Locke y John Dewey retomaron esta preocupación, destacando que la formación del ciudadano es un elemento esencial para el adecuado funcionamiento de cualquier sistema político, particularmente en contextos democráticos (Dewey, 1916).

En este sentido, la educación de quienes habitan es fundamental, premisa que no resulta nueva, ya que desde la filosofía clásica se ha reconocido la importancia en la formación del ciudadano. Platón sostiene en su obra *La república*, que la justicia en la polis depende de que cada individuo cumpla adecuadamente su función dentro de la sociedad, lo que significa que debe existir una educación ciudadana orientada a la búsqueda del bien común (Platón, 2006), configurándose así de educación cívica como un elemento indispensable para el funcionamiento adecuado del sistema político.

Sin embargo, como todo, presenta los graves peligros que han caracterizado históricamente a la humanidad, y que no son la excepción en la actual sociedad de

la Información, debiendo poner especial atención en ellos. El egoísmo, ambición y la mentira nos ha llevado a los terribles males que enferman la Democracia: la corrupción, la impunidad, la falta de representación política, la desinformación y la violación de los derechos humanos han propiciado en la ciudadanía la desconfianza, inconformidad y protesta, generando la inestabilidad social, la pérdida de confianza en las instituciones públicas y consecuentemente la ingobernabilidad.

Es este punto es donde las TIC lo denominan Sociedad del Riesgo, que presenta las siguientes inseguridades: violación a la privacidad, aislamiento (ciudadanos virtuales), generación de delitos, información no confiable, información falsa con fines de desacreditación, lo que origina la manipulación de masas.

Las TIC han permitido que el ciudadano participe de manera directa y activa en los asuntos públicos de la democracia mexicana y consecuentemente de Chiapas, a diferencia del tradicional y aún vigente sistema democrático de partidos políticos; para confirmar lo anterior, basta recordar los eventos naturales – terremotos del 7 y 19 de septiembre del 2017- que sufrimos en el sur y centro de la República Mexicana (Chiapas-Oaxaca y días después Guerrero-Puebla-Morelos- CMX), donde se vio la participación de la ciudadanía en las redes sociales para organizarse en la búsqueda, rescate, auxilio y asistencia de los mexicanos afectados, en un entorno de ausencia de autoridad del Estado Mexicano y la distorsión de la información por parte de importantes medios de comunicación; aunado a lo anterior y en este marco, una propuesta ciudadana propuso que el presupuesto destinado a los partidos políticos fuera destinado a la ayuda y reconstrucción de los afectados por los sismos, misma que ha impactado en los partidos políticos.

O más reciente, la aparición a nivel mundial de la pandemia por SARS-CoV-2, todas las sociedades, estando preparadas o no, se vieron forzadas a enfrentar la brecha digital, ello por el periodo de cuarentena y aislamiento.

Como resultado de lo anterior, es válido afirmar que las TIC y el Internet es una realidad que ha impactado totalmente en la economía, la política, lo social y al Derecho, considerándose como un derecho humano y en años recientes un derecho fundamental en México. Las TIC como derecho humano y fundamental se encuentran íntimamente relacionados con otros Derechos Humanos (Derecho Opinión, Derecho de libertad de expresión, Derecho a la Educación, Derecho a la Autodeterminación, Derecho de

acceso a la Información, Derecho a la privacidad, Derecho a la Protección de los Datos Personales, Derecho a la participación ciudadana, entre otros).

Ahora bien, las Tecnologías de la Comunicación e Información (TIC) tienen una relación directa y significativa con la gobernanza, al influir en aspectos clave como la transparencia, la participación ciudadana, la eficiencia administrativa y la rendición de cuentas.

Las TIC facilitan la divulgación de información pública, permitiendo que la ciudadanía tengan un acceso más rápido y completo a documentos oficiales, leyes, presupuestos y decisiones gubernamentales. Esto contribuye a una mayor transparencia y reduce las posibilidades de corrupción, ya que las actividades del gobierno son más fáciles de supervisar y auditar.

Las TIC permiten que quienes habitan participen activamente en la toma de decisiones y en los procesos de consulta pública, fortaleciendo la gobernanza democrática. A través de plataformas en línea, redes sociales, y aplicaciones móviles, las personas pueden expresar sus opiniones, participar en debates, y colaborar en la formulación de políticas públicas, acercando a los gobiernos a sus comunidades.

La digitalización de procesos y el uso de plataformas tecnológicas optimizan la administración pública, agilizando trámites y mejorando la calidad de los servicios. Esto no solo reduce el tiempo y los costos de los procedimientos, sino que también mejora la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios, como educación, salud y seguridad.

Las TIC habilitan mecanismos de rendición de cuentas más efectivos al permitir el seguimiento de los compromisos y acciones de los funcionarios públicos. La ciudadanía pueden monitorear el cumplimiento de metas y promesas, y utilizar las TIC para exigir explicaciones o justificar decisiones, fortaleciendo la responsabilidad gubernamental.

La gobernanza digital busca incluir a todas las personas en el acceso y uso de las TIC, lo cual promueve una sociedad más equitativa. Sin embargo, este aspecto enfrenta el reto de superar las brechas digitales que aún existen, especialmente en áreas rurales o entre poblaciones vulnerables.

Conclusiones

Las TIC se han consolidado como herramientas fundamentales para mejorar la transparencia, la eficiencia administrativa y la rendición de cuentas, permitiendo a quienes habitan acceder a información pública y participar activamente en los procesos de decisión. En Chiapas, el uso adecuado de estas tecnologías podría fortalecer la gobernanza democrática, aunque la implementación enfrenta desafíos significativos.

La brecha digital sigue siendo un problema en Chiapas, especialmente en comunidades rurales y marginadas donde el acceso a internet y dispositivos tecnológicos es limitado, esto restringe la participación equitativa de todos los sectores de la población en los procesos de gobernanza digital.

Al considerarse un derecho humano, el acceso a las TIC está relacionado con otros derechos fundamentales, como la libertad de expresión, el acceso a la educación y la participación política; no obstante, en Chiapas, la falta de infraestructura y educación digital limita el ejercicio pleno de estos derechos.

Para aprovechar plenamente las TIC, se necesita no solo acceso físico, sino también educación en el uso de estas tecnologías. La carencia de habilidades digitales reduce la capacidad de los ciudadanos para participar y beneficiarse de los servicios de gobierno electrónico.

Recomendaciones

En primer lugar, implementar programas que amplíen la cobertura de internet en áreas marginadas y rurales de Chiapas, para reducir la brecha digital y permitir un acceso más equitativo a los beneficios de las TIC.

Asimismo, desarrollar programas de capacitación en el uso de tecnologías dirigidos a la población en general, priorizando a personas en situación de vulnerabilidad. Esto contribuirá a una participación más efectiva y equitativa en la gobernanza digital. Promover el uso de plataformas digitales para facilitar trámites gubernamentales y acceso a servicios públicos, mejorando la eficiencia administrativa y acercando el gobierno a los ciudadanos.

Crear espacios digitales seguros y accesibles donde los ciudadanos puedan expresar sus opiniones y contribuir a la toma de decisiones públicas, incentivando la cultura de participación.

Establecer políticas de protección de datos y medidas contra delitos cibernéticos, garantizando que la participación ciudadana y el uso de TIC se realicen en un entorno seguro y confiable.

Trabajar en conjunto con empresas de telecomunicaciones y tecnología para ofrecer soluciones que hagan el acceso a las TIC más accesible y sostenible, contribuyendo al desarrollo socioeconómico de la región.

Declaraciones éticas

Declaración sobre uso de inteligencia artificial. El autor declara que en la elaboración de este capítulo no se utilizaron herramientas de inteligencia artificial generativa para la producción de contenido sustantivo, análisis, redacción o conformación de los argumentos teóricos aquí expuestos. Las ideas, la sistematización conceptual, la taxonomía propuesta y la redacción final son de su entera autoría y responsabilidad, conforme a las Directrices COPE 2024 sobre uso de inteligencia artificial adoptadas por El Colegio de Tlaxcala, A. C.

Conflictos de interés. Quien suscribe declara no tener conflictos de interés — financieros, profesionales, institucionales o personales— que pudieran haber influido en los resultados, la interpretación o las conclusiones del presente capítulo.

Financiamiento. El presente capítulo no recibió financiamiento externo de ninguna agencia, organismo público o entidad privada para su elaboración.

Originalidad y autoría. Quien suscribe declara que el capítulo es original, no ha sido publicado previamente en otro medio ni se encuentra simultáneamente en proceso de revisión editorial en otra publicación. Las fuentes consultadas están debidamente citadas conforme al estilo APA 7.

Contribución de autoría. Por tratarse de un capítulo de autoría única, todas las fases del proceso —conceptualización, investigación, análisis, redacción del borrador original y revisión final— fueron realizadas íntegramente por quien suscribe, conforme a la taxonomía CRediT.

Aprobación ética y consentimiento informado. No aplica. El presente capítulo es de carácter documental-jurídico y no involucra investigación con seres humanos, datos personales identificables ni sujetos en condición de vulnerabilidad que requieran aprobación de comité de ética o consentimiento informado.

Permisos para material ajeno. El capítulo no reproduce imágenes, gráficos, tablas, fragmentos extensos ni cualquier otro material de terceros sujeto a permisos de uso. La totalidad de los elementos visuales y citas textuales se ajusta a los límites del derecho de cita académica conforme a la legislación mexicana vigente.

Referencias

- Álvarez, C. L. (2011). *Internet y derechos fundamentales*. Porrúa.
- Bellia, P. L., Post, D. G., & Berman, P. S. (2003). *Cyberlaw: Problems of policy and jurisprudence in the information age*. Thomson West.
- Besares Escobar, M. A. (2016). *Reflexiones sobre la ciencia jurídica: el análisis económico del derecho, influencia teórica-metodológica para la comprensión del sistema jurídico de México*. UNACH, Instituto de Investigaciones Jurídicas
- Congreso del Estado de Chiapas. (2016). *Constitución política del Estado libre y soberano de Chiapas* [PDF]. Cámara de Diputados de México. https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/spi_voces2_17/CHIAPAS%202017.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2014). Reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación, 07 de febrero de 2014.
- Constitución Política del Estado de Chiapas. Reforma constitucional, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, 29 de diciembre de 2016.
- De Pina Vara, R. (2013). **Diccionario de Derecho**. Porrúa.
- Dewey, J. (1916). *Democracy and education*. Macmillan.
- Instituto Federal de Telecomunicaciones [IFT]. (2024). *Anuario estadístico 2024*. <https://www.ift.org.mx>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2025a). *Comunicado de prensa ENDUTIH 2024*. <https://www.inegi.org.mx>

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2025b). *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2024*. <https://www.inegi.org.mx>
- La Rue, F. (2011). *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (A/HRC/17/27)*. Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. <https://www.acnur.org>
- Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (2004). *Tesis aislada en materia administrativa. Semanario Judicial de la Federación*. <https://bj.scjn.gob.mx>
- Unión Internacional de Telecomunicaciones. (2004). *Declaración de principios: Construir la sociedad de la información: Un desafío global para el nuevo milenio* (Documento WSIS-03/GENEVA/4-S). <https://www.itu.int/net/wsis/docs/geneva/official/dop-es.html>
- Unión Internacional de Telecomunicaciones. (2006). *Compromisos de Túnez dentro de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información* (Documento WSIS05/TUNIS/DOC/7-S). <https://www.itu.int/net/wsis/docs2/tunis/off/7-es.html>
- Universidad Europea. (2021). *¿Qué es el hardware de un ordenador?* Blog UE. <https://universidadeuropea.com/blog/que-es-hardware-ordenador/>
- Universidad Internacional de La Rioja (UNIR). (2024). *Hardware y software*. UNIR Colombia. <https://colombia.unir.net/actualidad-unir/hardware-software/>

LA GOBERNANZA GLOBAL Y LA TRANSPARENCIA: UN ENFOQUE DESDE EL ESTADO DE CHIAPAS PARA ENFRENTAR AMENAZAS GLOBALES

Jimena Alcántara Navarrete¹

Marlene Marisol Gordillo²

Resumen

La creciente interdependencia entre los países, impulsada por la globalización económica, política y tecnológica, ha traído consigo nuevos retos para la gobernanza internacional. Esto es especialmente evidente ante fenómenos transnacionales como la corrupción, la delincuencia organizada y el lavado de dinero. En este escenario, la gobernanza global se presenta como un marco de cooperación internacional que busca establecer lineamientos de políticas públicas, armonización legislativa e intercambio de

¹ Investigadora Científica Nivel I con grado de Maestría en el Sistema Estatal de Investigadores del Estado de Chiapas, Profesora de Asignatura del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas, Doctora en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas, Maestra en Derecho Fiscal y Administrativo por el Centro de Estudios Jurídicos Universitarios, Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. ORCID: 0009-0003-4359-5796. jimena_alcantara@hotmail.com

² Investigadora Científica Nivel I con grado de Maestría en el Sistema Estatal de Investigadores del Estado de Chiapas, Profesora de Asignatura del Centro para la Construcción de Ciudadanía y la Seguridad de la Universidad Autónoma de Chiapas, Doctorante en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas, Maestría en Constitucional y Amparo y Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Chiapas. ORCID 0009-0007-8512-8992.

información entre los Estados y los organismos internacionales. Este capítulo analiza el vínculo entre la gobernanza global y la transparencia, identificando cómo dicha interrelación fortalece el Estado de Derecho y ayuda a prevenir amenazas globales. Desde una perspectiva jurídica y de gobernanza pública, se identifica la evolución del concepto de transparencia, su incorporación en instrumentos internacionales y su implementación en México, enfocado particularmente al estado de Chiapas. Es así que la transparencia, constituye un pilar fundamental para la rendición de cuentas, la prevención de la corrupción y la identificación de operaciones con recursos de procedencia ilícita. Finalmente, se identifica que la aplicación de las políticas globales de gobernanza en las prácticas institucionales locales es esencial para mejorar las capacidades del Estado frente a los desafíos de la criminalidad transnacional.

Palabras clave: gobernanza global, amenazas globales, lavado de dinero, corrupción, transparencia.

Abstract

The increasing interdependence among nations, fueled by economic, political, and technological globalization, brings about new challenges for international governance. This is evident when we analyze transnational issues like corruption, organized crime, and money laundering. In this context, global governance serves as a framework for international collaboration, aimed at establishing public policy guidelines, promoting legislative harmonization, and facilitating the exchange of information among states and international organizations. This chapter analyzes the relationship between global governance and transparency, identifying how this interaction strengthens the rule of law and helps prevent global threats. From a legal and public governance perspective, the chapter examines the evolution of the concept of transparency, its incorporation into international instruments, and its implementation in Mexico, with particular focus on the state of Chiapas. In this regard, transparency constitutes a fundamental pillar for accountability, the prevention of corruption, and the identification of operations involving illicit financial resources. Finally, it argues that the application of global governance policies within local institutional practices is essential for strengthening state capacities to address the challenges posed by transnational crime.

Key words: global governance, global threats, money laundering, corruption, transparency.

Introducción

El concepto de gobernanza surge como alternativa al modelo tradicional de “gobierno”, y se consolida en México en los años 2000 con la transición democrática, considerando la importancia de coordinación entre el Estado, sociedad civil y sector privado para resolver los problemas públicos, entre los que destacan el combate a la corrupción, el lavado de dinero, la delincuencia organizada y la seguridad.

Sobre el concepto de gestión y dirección social, Aguilar Villanueva (2011) sostiene lo siguiente:

La gobernanza pública se refiere al proceso por el cual una sociedad se dirige, gobierna y gestiona a sí misma, es decir, en esencia, al proceso por el cual el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos interactúan para definir, acordar y decidir sus objetivos comunes y las formas de organización, el tipo de recursos y el conjunto de actividades que resulten necesarios y adecuados para lograr satisfactoriamente los objetivos trazados. La gobernanza es el proceso de dirección mediante el cual se conforman y definen la dirección de la sociedad y la capacidad social para lograr objetivos públicos. (p. 5)

La gobernanza se reconoce como un elemento esencial para la legitimación del gobierno y la generación de confianza ciudadana, ello se logra a través de la colaboración entre las instituciones públicas, privadas, organizaciones de la sociedad civil, la participación ciudadana y las autoridades, mediante mecanismos de coordinación y comunicación que definan objetivos para el bienestar de la población y el alcance de los fines del Estado. Por lo anterior la gobernanza implica que todos los sectores señalados se involucren en la toma de decisiones estatales, a través de herramientas como la participación, la colaboración y la coordinación.

Este apartado analiza la gobernanza como una herramienta de gestión pública que abarca tanto a las instituciones públicas y privadas, como a las personas y comunidades

que integran la sociedad, por lo que es un mecanismo que permite legitimar la toma de decisiones, y brindar soluciones a problemáticas públicas con un enfoque intercultural y perspectiva de género.

La gobernanza global, garantiza la protección de los bienes públicos, y fortalece el bienestar social, toda vez que como promueve la participación y la representación de todos los actores sociales, bajo un enfoque incluyente puesto que reconoce la pluralidad cultural, así como el ya mencionado enfoque de género.

A través de la transparencia garantiza el acceso a la información de utilidad pública de los actores públicos y privados, los cuales ejercen sus derechos y participan activamente en la solución de problemáticas públicas, fortaleciendo así el Estado de Derecho.

Este capítulo analiza la evolución del marco normativo mexicano relativo a la transparencia y su implementación en Chiapas, identificando la aplicación de los principios de la gobernanza global en las políticas públicas y en los mecanismos institucionales locales, a partir del análisis cualitativo de doctrina, instrumentos internacionales, así como la legislación nacional.

Concepto de gobernanza global

El concepto de Gobernanza Global (Ocampo, 2015) se consolida en la década de 1990, en el contexto de la Guerra Fría, etapa en la que se configura la comunidad internacional, cuyos principios son la protección de los derechos humanos, la promoción de la democracia y la libertad económica.

Por su parte Weiss (2013) señala que, la gobernanza global se refiere a un conjunto principios, mecanismos e instituciones que permiten la coordinación de los actores internacionales para enfrentar problemas globales.

Respecto a los compromisos internacionales de finales del siglo XX, la Organización de las Naciones Unidas establece que:

La Agenda 21 en la Cumbre de la Tierra de 1992, celebrada en Brasil, reconoce la desigualdad internacional, la interdependencia estatal y la necesidad de instaurar un marco normativo internacional en la que los Estados se comprometan a colaborar para disminuir la desigualdad en el contexto de la globalización de los

mercados y las operaciones financieras. Dicha Agenda enfatiza la importancia del desarrollo sostenible a través de un ambiente de solidaridad y cooperación e identifica la responsabilidad colectiva de proteger al planeta y utilizarlo de manera segura y eficiente (ONU, 1992).

Es así que, a través de la promoción y el reconocimiento de los derechos humanos en diversos instrumentos internacionales, los derechos económicos, políticos y sociales en 1966, se consolidó la Agenda para el Desarrollo Sostenible de 2015, conocida como Agenda 2030, que considera que combatir la pobreza, la desigualdad, el cambio climático y la protección de los derechos humanos y del medio de ambiente son pilares fundamentales para el desarrollo de las naciones, así como alcanzar la paz y la justicia.

La Gobernanza Global era considerada como un conjunto de lineamientos y parámetros de política internacional basada en la cooperación internacional, sin embargo, ante la interdependencia de las naciones derivada de sus relaciones económicas y políticas, el desarrollo tecnológico, así como el reconocimiento de la importancia de la protección del medio ambiente y las amenazas de la criminalidad internacional en el contexto global cambian la visión de colaboración a la creación de instituciones internacionales y mecanismos jurídicos armonizados cuyos objetivos son: (ONU, 1992b)

1. Reconocer y proteger los bienes públicos globales;
2. Promover la adopción de normas y establecer estándares mínimos de seguridad social, que garanticen un nivel básico de servicios sociales accesibles para todos los ciudadanos
3. Reducir la desigualdad internacional, mediante la cooperación internacional para el desarrollo.

El fenómeno de la globalización supone la creación de un marco jurídico internacional, en el que se entienda que los actores no se reducen a los sujetos del derecho internacional público clásico, sino que también abarca a los pueblos y a los individuos. (Rodríguez, 1999).

Asimismo, como ya se mencionó no supone la creación de un ente supranacional, toda vez que se basa en la colaboración, el intercambio de información y la armonización

de políticas públicas y mecanismos jurídicos que permitan alcanzar el desarrollo y la paz en todas las naciones, en un marco de democracia, seguridad y justicia.

Los bienes públicos compartidos entre los distintos países —como el medio ambiente, la salud, la seguridad, la economía y los recursos naturales— requieren ser protegidos mediante la cooperación de la comunidad internacional. Debido a su complejidad, es indispensable la coordinación entre naciones para construir y ejecutar una agenda conjunta. De esta necesidad surge la gobernanza global, entendida como el conjunto de mecanismos, instituciones y acuerdos que permiten gestionar de manera colectiva los desafíos comunes de la humanidad.

Amenazas globales y políticas de cooperación internacional

La Gobernanza Global únicamente puede alcanzarse asegurando que el mundo tenga naciones democráticas, donde se protejan los derechos humanos y se consolide el Estado de Derecho. En este orden ideas, diversos organismos internacionales se han integrado con la finalidad de velar por el desarrollo y la seguridad de todas las naciones.

El Grupo de los Siete (G7), es un foro político que está integrado por algunas de las potencias económicas mundiales, las cuales actualmente representan el 49.3% de la economía mundial (Statista, 2025) y son: Alemania, Canadá, Estados Unidos de América, Francia, Italia, Japón y Reino Unido, cabe mencionar que en 1998 se conocía como G8, cuando Rusia se incorporó a dicho Foro, sin embargo, tras la adhesión de Crimea en 2014, Rusia fue expulsado del mismo.

Los Estados miembros del G7, se reúnen anualmente para discutir temas relevantes vinculados a la seguridad internacional y a la economía mundial, cuyo objetivo es definir las políticas de acción para prevenir, combatir y reducir los efectos derivados de las crisis financieras y de la globalización.

Es así que en 1989, el G7 junto con el presidente de la Comisión de la Comunidad Europea, Jacques Delors, crearon el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), el cual se constituyó como un organismo de naturaleza intergubernamental, en 1991 en el marco de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), específicamente para establecer estándares internacionales relativo a la implementación de normas, regulación y medidas operativas, financieras y de conducta, para combatir

el lavado de dinero, el financiamiento al terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva.

Un ejemplo de amenaza global de dimensiones incalculables es el lavado de dinero (Pérez Lamela, 2006) que impacta negativamente a la economía, corrompe la administración pública, vulnera la seguridad pública e incluso puede afectar la gobernabilidad de las naciones así como el Estado de Derecho, es así como constituye un fenómeno político, económico y social que incrementa el riesgo de quiebra de las instituciones bancarias.

Al tratarse de grandes cantidades de dinero se vulnera la política económica de los países, debido a que por una parte los bancos centrales pierden control del flujo de efectivo de los Estados, asimismo al ser un delito de carácter transnacional se pueden transferir dichas cantidades de un país a otro, en cuestión de segundos (Pérez Lamela, 2006).

Las repercusiones de este delito son diversas y abarcan múltiples aspectos. Entre las consecuencias más habituales se encuentran la corrupción de las instituciones tanto públicas como privadas, aunado a la violencia producida por los crímenes que cometen las organizaciones criminales, la disminución de actividades productivas legítimas, la desaparición de empresas legales en el sector privado, el riesgo de desestabilización de las economías formales, el peligro para los sistemas políticos democráticos, el aumento de desigualdades sociales, la desconfianza en los sectores financieros y la generación de burbujas inflacionarias, entre otras. (Pérez Lamela, 2006)

Es así que, la comunidad internacional ha creado varios mecanismos para luchar contra el lavado de dinero, destacando los estándares internacionales que promueve el Grupo de Acción Financiera Internacional (FATF, 2012). Estos lineamientos buscan fortalecer la cooperación entre países y mejorar los sistemas de supervisión financiera.

Lo anterior es así toda vez que, los procesos de integración de los activos de procedencia ilícita en los mercados internacionales, aunado a la globalización y al desarrollo tecnológico permiten que los capitales se transfieran de un país a otro en cuestión de segundos, es así que las organizaciones criminales, forman alianzas con otras organizaciones de la misma naturaleza, que operan como personas jurídicas con actividades lícitas para encubrir el origen de sus recursos y mezclarlos con capitales lícitos. (Mendoza Llamapponcca, 2017, como se citó en Lértora Seminario, 2017)

Por lo que, la existencia de las organizaciones criminales se encuentra directamente vinculada a los delitos económicos, puesto que la forma más accesible de lavar dinero es a través del sector empresarial utilizando el sistema financiero.

Las organizaciones criminales operan como empresas, la diferencia consiste en que las utilidades que obtienen son mezclados con el capital lícito de personas jurídicas legalmente constituidas, con el capital ilícito producto de sus actividades criminales, además tienen la característica de pagar impuestos en tiempo y forma, independientemente de las estrategias fiscales que realicen para la devolución del I.V.A. en algunos casos, así como la obtención de otros beneficios tributarios, ya que su finalidad es obtener el mayor beneficio económico posible, es decir que además realizan actividades con fines de lucro por lo cual resulta sumamente complejo identificar la cantidad de recursos de procedencia ilícita. (Zuñiga Rodríguez, 2009)

Como ya se mencionó las organizaciones criminales constituyen entidades económicas, que operan como personas jurídicas, capital humano y recursos financieros, fuerza de trabajo, estructura jerárquica, toma de decisiones y además se vinculan con personas jurídicas o con personas jurídicas constituidas para esos fines.

El lavado de dinero hace que la delincuencia organizada sea rentable, puesto que dota de liquidez a las organizaciones criminales, por ello la forma de combatir y prevenir el blanqueo es a través tres flancos: evitar que el dinero en efectivo se coloque en el mercado, evitar que los recursos sean integrados al sistema financiero, la aplicación del decomiso, la acción de extinción de dominio o el enriquecimiento ilícito, toda vez que lesionan directamente los capitales ilícitos.

La política criminal de los Estados tiene un peso significativo en la prevención y el combate al blanqueo, ya que dada su característica de transnacionalidad, los blanqueadores transfieren los capitales ilícitos para evadir aquellas jurisdicciones con sistemas regulatorios antilavado reforzados (Blanco Cordero, 2015), además deben armonizar, fortalecer y simplificar los lineamientos de cooperación internacional para que esta sea pronta y eficaz.

Las instituciones de transparencia son vitales para prevenir y combatir el blanqueo de capitales y los delitos asociados a las organizaciones criminales, en virtud de no pueden desvincularse de la corrupción, por ello es imprescindible la vigilancia del uso y

destino de los recursos públicos, así como de la actuación de las autoridades y personas servidoras públicas en todos los niveles de gobierno.

Por su parte, diversos organismos internacionales han señalado que la transparencia es una herramienta medular para prevenir la corrupción y fortalecer las instituciones públicas (World Bank, 2017).

Es decir que la gobernanza global, establece los lineamientos y los mecanismos de cooperación internacional, bajo el principio de la transparencia, puesto que esta promueve el intercambio de información, fortalece la rendición de cuentas y previene el desarrollo de prácticas ilícitas tanto en los sectores público y privado. Lo anterior se refleja marcos normativos que garantizan el acceso a la información, y promueven gestiones públicas abiertas y responsables que generan confianza en las instituciones y fortalecen la legitimidad democrática.

Las amenazas globales como la corrupción, la delincuencia organizada y el blanqueo de capitales, producen un alto riesgo para la seguridad pública y la estabilidad económica tanto nacional como internacional, por lo que requieren acciones concretas en el ámbito local que se encuentren armonizadas con la normativa y los lineamientos internacionales. Es así que, para que la gobernanza global sea efectiva, los Estados deben desarrollar políticas públicas de acuerdo con los estándares internacionales, con marcos normativos y mecanismos de supervisión y vigilancia, en el ámbito local. Chiapas, es un Estado clave para la región sur sureste de México, debido a su localización estratégica al ser frontera con Guatemala, por ello las acciones para fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, prevenir actos de corrupción y reducir los espacios de opacidad, son fundamentales para fomentar la transparencia institucional y promover la integridad en la gestión pública.

Concepto de transparencia

La transparencia, constituye una herramienta fundamental para la prevención y el combate a la corrupción, produce confianza en el sistema económico y financiero, así como en las instituciones públicas.

A simple vista pareciera que la transparencia es un término que proviene de la ciencia política y no propiamente del derecho; sin embargo, existe una Ley que la regula,

razón por la cual obliga a analizarla desde un enfoque jurídico, que refiere al compromiso de informar constantemente a la ciudadanía de lo que sucede en el interior de la estructura organizacional de una institución pública y en ella considerar mecanismos de participación ciudadana, sea éste del poder judicial, legislativo, ejecutivo u organismos autónomos.

Es así, que se refiere a la instrumentación e implementación de acciones y programas del Estado para garantizar el ejercicio del derecho a la información instituido en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y regulado actualmente con una ley secundaria, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, la transparencia constituye una condición para el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información, reconocido en instrumentos internacionales y en el orden constitucional mexicano, al permitir que cualquier persona solicite, reciba y utilice información pública sin necesidad de acreditar interés alguno, fortaleciendo la fiscalización del poder, el combate a la corrupción y la participación informada en los asuntos públicos.

Es claro que transparencia o publicidad de los actos de los órganos del Estado son términos equiparables (Villanueva, 2005). Esto debido a que los entes públicos pueden generar las estrategias para dar a conocer todos sus procesos y formas de toma de decisión, entre ellas, los mecanismos de participación ciudadana contempladas.

Como señala Villanueva (2005), la transparencia representa “el deber de los mandatarios o gobernantes para realizar como regla general sus actuaciones de manera pública” (p. 63) como una forma de control del poder.

Efectivamente, es un deber hacer públicas las actuaciones de un ente público; sin embargo, no se trata de un mandato que quede al arbitrio de la institución respecto de qué información divulgar. Por el contrario, implica el cumplimiento de un marco normativo que establece con precisión qué debe transparentarse. Entre estos aspectos se encuentran los procesos de licitación para la prestación de servicios, el desarrollo tecnológico y la construcción de obras públicas, los cuales deben difundirse de manera clara y accesible para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.

Al respecto, López Ayllón (2017) señala que es quizá una elección desafortunada para describir un valor público (la publicidad), una política pública relacionada con el

manejo de la información o ciertas características de las organizaciones gubernamentales, privadas o sociales.

Acertadamente hace una aproximación de lo que es la transparencia, al considerarla como una política pública que efectivamente requiere de un programa integral de capacitación acompañado de diversos instrumentos -normativa, lineamientos, manuales, entre otros, que orienten la actuación de los entes, ya sean públicos, privados o sociales.

Desde una perspectiva semántica, Stone (2002, como se citó en Ball, 2009) plantea que:

La transparencia, es una metáfora o serie de ideas, que indica que existe un problema: la corrupción. Y ofrece una solución: Información proporcionada al público mediante procesos abiertos de toma de decisiones, reuniones y acciones que generen responsabilidad oficial, es sinónimo de funcionarios y decisiones honestas y responsables. (p. 276)

Desde este contexto, a mayor proactividad tengan los sujetos obligados ante la Ley de Transparencia, tanto de publicitar la información, de cumplir con la normativa, de informar de sus procesos internos e involucrar a la ciudadanía en sus tomas de decisiones, mayor será la percepción de credibilidad y confianza; en otras palabras, la transparencia no se limita a informar, sino que debe ser comprensible, reutilizable y de calidad sobre los insumos, los productos y los resultados en la gestión pública.

Los autores coinciden en señalar que la transparencia persigue el objetivo de incrementar la disponibilidad de información y fortalecer la confianza ciudadana. En este sentido, operacionalizan la transparencia como un proceso de toma de decisiones que se caracteriza por su visibilidad, permitiendo que los ciudadanos conozcan y evalúen las acciones de las instituciones.

Lassen y Skilling (como se citó en Bobbio, 2001, p. 301) operacionalizan a la transparencia como una toma de decisiones visible, que reduce las asimetrías de información entre los actores políticos y los votantes, lo que a su vez crea un mayor grado de confianza pública en los actores políticos.

Lo que se traduce en que las tomas de decisión sean lo más transparente posible, esforzándose para mejorar sus procesos y colaboren con otros entes y ciudadanía para

la mejora de sus procesos institucionales, en el que cada vez los espacios de corrupción se vayan cerrando.

El término transparencia apareció en primer momento en el ámbito económico, permeando las ideas surgidas con la globalización de los mercados, teniendo como principales promotores la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y el Banco Mundial, que realizaron encuentros internacionales en el que se generaron intercambios de opinión y debates de las temáticas que contribuyen a prevenir y combatir la corrupción, concibiendo a la transparencia como una herramienta para tener mejor información del funcionamiento de los mercados.

Uno de los más importantes foros mundiales es la Conferencia Internacional Anticorrupción, celebrada desde el año 1983, que, a partir de 1999, se complementa con el Foro Global de Lucha contra la Corrupción, las cuales involucraron personas servidoras públicas.

En 1993, se crea la Asociación Civil “Transparencia Internacional”, asociación sin fines de lucro creada por Peter Eigen luego de trabajar como gerente del Banco Mundial, quien debido a su preocupación de los altos préstamos por parte de las naciones y la corrupción que observaba, de manera conjunta con Heshman, (estadounidense), Kamal Hassein (bangladesí) y Laurence Cockcroft (británico) reflexionaban y generaban alternativas para reducir la corrupción gubernamental y empresarial, por medio de la organización civil sin fines de lucro, considerando dentro del nombre de la asociación, la palabra transparencia, por considerarla sinónimo de apertura.

Esta asociación incidió en la agenda de la Organización de las Naciones Unidas, permitiendo la discusión del combate a la corrupción en los foros internacionales, empujando la agenda a la Cumbre de la Organización de los Estados Americanos de 1994, ratificando una convención que insta a los Estados miembros a tipificar como delito la aceptación o recepción de sobornos por parte de empresas y gobiernos.

Aunque la Convención no contemplaba la palabra como tal, fue la precursora de otros foros y conferencias, espacios en los que se empezaron a utilizar los términos de rendición de cuentas, buena gobernanza, extendiéndose a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, espacio en el que los conceptos de transparencia y acceso a los documentos administrativos comienzan a discutirse con mayor seriedad.

A partir de 1997, se considera importante involucrar al sector privado en las estrategias del combate a la corrupción, adoptando la Convención sobre la Lucha contra el Soborno de Funcionarios Públicos.

La Convención de Viena de 1988, reconoce la autonomía del delito de lavado de dinero, por su parte las 40 Recomendaciones del GAFI establecieron estándares mínimos de transparencia para configurar el acceso, el intercambio y la supervisión de operaciones financieras, determina el lavado de dinero como un delito de naturaleza penal. En México, a través de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, publicada en 2012, incorpora un sistema normativo que permite la plena identificación de clientes y usuarios de las entidades financieras, que permite el intercambio de información entre autoridades y la cooperación internacional.

En México se posiciona en la agenda pública el tema de la transparencia en el 2000, con la alternancia en el gobierno federal, en el que la ciudadanía solicitaba mejores mecanismos de rendición de cuentas y que la ciudadanía accediera a la información pública en posesión de las instituciones públicas.

De acuerdo con los lineamientos de la ONU se deben implementar normativas que reconozcan y salvaguarden los bienes públicos, garanticen el bienestar social, y reduzcan las brechas de desigualdad. Es así que, la gobernanza global, incorpora la apertura y participación de los actores sociales y privados en la toma de decisiones, que fortalece a las instituciones y al Estado de Derecho.

Por lo anterior la transparencia se erige como un eje transversal, mediante la que el Estado garantiza el acceso a la información de interés público, establece mecanismos de participación y legitima las instituciones, mitigando además delitos como la corrupción, el lavado de dinero y la delincuencia organizada, al realizar acciones conjuntas que previenen y combaten dichas conductas.

De lo anterior se advierte que el acceso a la información que garantiza la transparencia es medular para identificar, reconocer y diagnosticar problemáticas públicas, permiten que todos los actores de la sociedad ejerzan sus derechos, por lo que inciden en el bienestar social y colectivo, fortaleciendo la participación ciudadana y la eficacia de políticas públicas.

Es así que, la transparencia constituye una herramienta fundamental para trazabilidad de las operaciones financieras, que fortalece la rendición de cuentas, previene la opacidad y combate el lavado de dinero, toda vez que permite que las autoridades y los órganos de supervisión identifiquen irregularidades en la gestión de los recursos.

Así, la transparencia no solo actúa como un pilar democrático, sino que también sirve como una herramienta preventiva contra delitos económicos que amenazan la estabilidad de los sistemas financieros y la seguridad pública.

La transparencia desde una mirada local

La transparencia como una obligación normativa de los entes públicos en Chiapas surge con posterioridad a la creación de la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en octubre de 2006.

Conviene recordar que las obligaciones de transparencia de los entes públicos y privados, que en el ámbito federal eran garantizadas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), ahora corresponden al Instituto de Transparencia para el Pueblo. En lo que respecta a los entes públicos estatales y municipales, su regulación recae en los congresos locales de cada entidad federativa, los cuales deben armonizar sus disposiciones con la normativa federal.

En este contexto, el Instituto de Transparencia para el Pueblo, como organismo desconcentrado de la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno, constituye la instancia responsable de garantizar el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia por parte de los entes públicos del Poder Ejecutivo y de los municipios. Por su parte, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y los órganos autónomos aseguran dicho cumplimiento a través de sus respectivos órganos internos de control.

La primera Ley que garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública en Chiapas fue publicada en el periódico oficial número 388, de fecha 12 de octubre del 2006, después de cuatro años de aprobarse la Ley Federal de la materia.

Con la expedición de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública el 4 de mayo de 2015, las entidades federativas se vieron obligadas a abrogar las leyes locales que tenían vigentes. Ello se debió a que, con la creación de esta Ley General, se estandarizaron los criterios e instrumentos necesarios para dar cumplimiento

a las obligaciones de transparencia, bajo un esquema de federalismo cooperativo. En consecuencia, cada entidad federativa debió aprobar una nueva ley armonizada con la Ley General, garantizando así un marco jurídico uniforme en materia de acceso a la información pública en todo el país.

El Congreso del estado de Chiapas aprobó Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas, el 04 de mayo de 2016, mediante decreto número 204; mientras que el 26 de enero de 2017 se publicó la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, lo que originó que las entidades federativas realizarán adecuaciones en sus ordenamientos, razón por la cual, el 01 de abril de 2020, se promulgó mediante decreto número 203, la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información para el estado de Chiapas, derogando la anterior ley.

En el proceso de regulación normativa, la concepción de la transparencia ha experimentado una evolución significativa. En un primer momento, se entendía como un mecanismo cuya utilidad radica en permitir que la población conociera las acciones de sus gobiernos. Se amplió su concepción porque se comprendió que garantiza derechos individuales y colectivos. Actualmente se advierte que la Transparencia permite ser el puente entre el gobierno y la ciudadanía para generar las alternativas de solución a los problemas públicos.

La transparencia al establecerse como una obligación de los entes públicos en una ley secundaria que regula su cumplimiento, trasciende la mera difusión de la información, por corresponder a acciones que mejoran los procesos en las tomas de decisiones con el involucramiento de la ciudadanía.

No obstante, resulta pertinente cuestionarse si en Chiapas, como en México, se está considerando, dentro del ejercicio de la función pública, el cumplimiento efectivo de las obligaciones en materia de transparencia. Ello implica responder desde los principios de publicidad y buena fe, generar información útil para la ciudadanía e incluirla en los procesos para resolver los problemas públicos que les afecta directamente o vigilar el adecuado cumplimiento de la ley en el ejercicio de las funciones de los entes públicos.

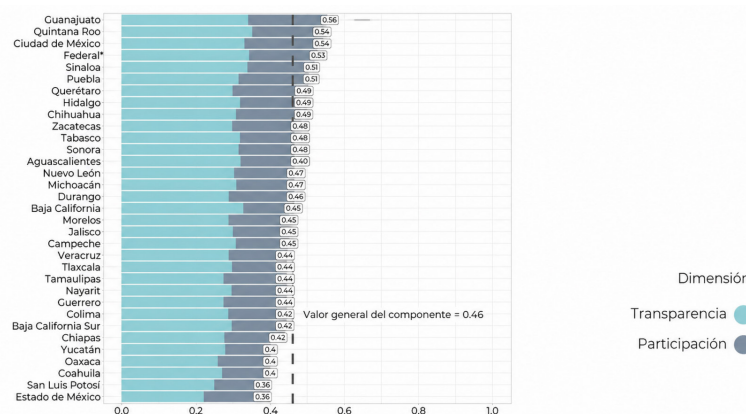
En este sentido, la democracia otorga espacios de participación, tal como lo señala Bobbio (2001): “Cuando se desea conocer el desarrollo de la democracia en un determinado país, debería investigarse no si aumentó o no el número de quienes tienen el derecho de participar en las decisiones que les atañen, sino los espacios en

los que pueden ejercer ese derecho” (p. 35). Bajo esta premisa, la transparencia no solo fortalece la rendición de cuentas, sino que añade un valor agregado al quehacer público al consolidar la legitimidad democrática y la corresponsabilidad social.

Desde este contexto, el Estado debe de actuar conforme a los desafíos sociales y responder al Marco Jurídico, a través de los entes públicos, entidades de interés público, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos públicos y sindicatos, publicitando las obligaciones de transparencia, publicitando no solo la información generada, sino también las tomas de decisión realizadas y brindando mayor participación a la ciudadanía; es decir, con roles más deliberativos, mediante procesos de reflexión, debate e incidencia en la toma de decisiones.

La cuarta edición de la Métrica de Gobierno Abierto (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales [INAI] y El Colegio de México [Colmex], 2023) sitúa a Chiapas en la posición 27 de 33 en el índice de transparencia, mientras que en el rubro de participación ocupa el lugar 28.

Gráfica 1. Índice de Gobierno Abierto 2023, por entidad federativa



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto 2023.

Al respecto cabe señalar que es necesario fortalecer la transparencia en Chiapas debido a los riesgos relacionados a la criminalidad transnacional. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2023, emitida por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2024), dicha entidad tiene una de las percepciones de corrupción más elevadas del país, como se ha mencionado al ser frontera, se convierte en una zona de alto riesgo para delitos como tráfico ilícito de personas, mercancías

y operaciones con recursos de procedencia ilícita. Dichas condiciones aumentan la vulnerabilidad institucional frente al lavado de dinero y la vinculación institucional con organizaciones criminales, lo que refuerza la necesidad de consolidar mecanismos robustos de transparencia, control y rendición de cuentas.

Estos resultados indican que Chiapas se encuentra muy por debajo de la media nacional, lo que obliga a replantearnos los roles del servicio público. Ante esto, surgen interrogantes para la reflexión: ¿Cuáles son los motivos por los cuales los resultados se encuentran por debajo de la media? ¿Será por el desconocimiento de las obligaciones que tienen los entes obligados o resistencia a la apertura de la información? ¿La ciudadanía está participando para fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia?

Planteamientos que permiten realizar un análisis de la realidad política de Chiapas, confrontando con el desarrollo humano de su población; esto debido a que, la construcción social y democrática, requiere del adecuado ejercicio del servicio público y la participación activa de la ciudadanía; lo primero, para dar cumplimiento con las obligaciones mandatadas en el marco normativo; y lo segundo, para fiscalizar el cumplimiento, aportar un valor agregado al servicio público, verificar fehacientemente la racionalización de los recursos públicos y contribuir con la difusión y respeto de los derechos humanos de las poblaciones que lo conforman.

Recomendaciones

Del análisis realizado sobre la relación entre gobernanza global, transparencia y amenazas transnacionales como el lavado de dinero, se pueden ofrecer algunas recomendaciones para fortalecer las políticas públicas a nivel local.

En ese sentido, los mecanismos institucionales de transparencia y rendición de cuentas, deben ser dinámicos y flexibles, toda vez que deben adaptarse a las nuevas tecnologías, así como responder a los riesgos inherentes a las instituciones en las que se implementen, tomando en cuenta factores de vulnerabilidad como su ubicación geográfica, las áreas de gestión de recursos públicos, entre otros. Su efectividad depende de su accesibilidad, y de la actualización y vigilancia constante de la información para detectar irregularidades y prevenir actos de corrupción.

Asimismo, se debe promover la capacitación continua de los servidores públicos, los cuales deben conocer plenamente los manuales de cumplimiento relativos a la prevención de lavado de dinero y a la gestión de riesgos institucionales. La implementación de programas de cumplimiento fortalece los controles internos y mitiga la probabilidad del desarrollo de conductas ilícitas dentro de las instituciones.

También, se debe promover y facilitar la coordinación, la colaboración y el intercambio de información entre las autoridades locales, federales e internacionales encargadas de prevenir y combatir delitos financieros transnacionales.

Finalmente, se debe fomentar la participación activa de la ciudadanía en los procesos de control y vigilancia del ejercicio del poder público. La consolidación de una cultura de la transparencia y de la rendición de cuentas, permite fortalecer el Estado de Derecho.

Conclusiones

La gobernanza global ha permitido a través de foros, discutir los temas complejos de preocupación para los Estados, generando agendas compartidas que permiten combatir los problemas que en lo común les aqueja, con la regulación normativa, estándares que permiten evaluar los esfuerzos conjuntos que permitan mantener la estabilidad económica, la seguridad, la paz y el bienestar de la población.

La transparencia es un tema de esa agenda compartida surgida de las discusiones y foros internacionales como una alternativa que requiere de la cooperación internacional para combatir la corrupción, para compartir buenas prácticas, generar diagnósticos y evaluar acciones y políticas públicas, así como el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos.

En este contexto, la transparencia fortalece los lazos de entendimiento entre los actores del sistema internacional y construye esquemas efectivos de rendición de cuentas desde la gobernanza global, que promueve principios de apertura, de ética – no solo como valor- sino como el cumplimiento normativo- y responsabilidad del compromiso asumido.

En problemas complejos, como la lucha contra la corrupción, el lavado de dinero y la delincuencia organizada; la transparencia juega un papel importante para garantizar el intercambio de información, fortalecer los mecanismos de cooperación,

mejorar la evaluación, armonizar las políticas públicas, legislación y buenas prácticas de gobernanza.

Desde lo local, la transparencia se ha desarrollado gracias al esfuerzo realizado desde lo global, articulando los principios de apertura y rendición de cuentas, con acciones concretas desde lo local. Por lo que, la interacción entre lo global y lo local permiten la consolidación de las instituciones.

La implementación de procesos más rigurosos para enfrentar la corrupción, el lavado de dinero y la delincuencia organizada, sigue siendo un pendiente de la agenda pública, la cual requiere de voluntad política de los actores en las tomas de decisiones públicas.

Es importante generar acciones de prevención para evitar desvíos de recursos públicos, actos de corrupción, delincuencia organizada y lavado de dinero, que permitan identificar los riesgos institucionales. A partir del diagnóstico, es posible diseñar mecanismos orientados a mitigar y evitar tales prácticas mediante la adopción de programas de cumplimiento normativo. Ontiveros (2015) denomina a estos mecanismos *compliance programs*, los cuales se materializan en instrumentos de diversa índole: desde circulares internas que establecen criterios de actuación, pasando por manuales operativos, hasta protocolos unificados para la toma de decisiones que delimitan con claridad los tramos de responsabilidad.

La transparencia es un acto de voluntad que requiere el compromiso institucional de involucrar a la sociedad en la construcción de las alternativas de solución de los problemas públicos, pero a la vez, corresponde en cumplir la normativa que rige la vida de las instituciones y construir estándares que permitan advertir con claridad cada uno de los procesos que comprenden el ejercicio de los presupuestos públicos y cómo fueron administrados.

Declaraciones éticas

Declaración sobre uso de inteligencia artificial. Las autoras declaran que en la elaboración de este capítulo no se utilizaron herramientas de inteligencia artificial generativa para la producción de contenido sustantivo, análisis, redacción o conformación de los argumentos teóricos aquí expuestos. Las ideas, la sistematización conceptual, la

taxonomía propuesta y la redacción final son de su entera autoría y responsabilidad, conforme a las Directrices COPE 2024 sobre uso de inteligencia artificial adoptadas por El Colegio de Tlaxcala, A. C.

Conflicto de interés. Las autoras declaran **no tener conflictos de interés** —de naturaleza financiera, institucional, profesional, personal o de cualquier otra índole— que hayan podido influir en el contenido, las conclusiones o las recomendaciones de este capítulo.

Financiamiento. Las autoras declaran que la elaboración de este capítulo no recibió financiamiento alguno por parte de instituciones públicas, organismos privados, fundaciones, agencias de cooperación o entidades de cualquier otra naturaleza.

Contribución de las autoras. La contribución específica de cada autora al presente capítulo es la siguiente, conforme a una adaptación de la taxonomía CRediT (Contributor Roles Taxonomy):

- a) **Jimena Alcántara Navarrete:** conceptualización, investigación documental, redacción del borrador original y redacción final de los apartados correspondientes a la gobernanza global, las amenazas globales y las políticas de cooperación internacional, incluyendo el análisis del lavado de dinero como amenaza transnacional.
- b) **Marlene Marisol Gordillo Figueroa:** conceptualización, investigación documental, redacción del borrador original y redacción final de los apartados correspondientes a la transparencia y al marco normativo del Estado de Chiapas, incluyendo el análisis comparado del Índice de Gobierno Abierto 2023.
- c) **Ambas autoras:** revisión crítica recíproca, redacción conjunta de la Introducción, las Conclusiones y las Recomendaciones, así como aprobación de la versión final del manuscrito.

Originalidad y aprobación. Las autoras declaran que el presente capítulo es **original, no ha sido publicado previamente en ningún medio** y no se encuentra simultáneamente sometido a evaluación en otra publicación. Ambas autoras han revisado y aprobado la versión final del manuscrito y asumen plena responsabilidad por su contenido conforme a las Directrices del Committee on Publication Ethics (COPE, 2024) y a la política editorial de El Colegio de Tlaxcala, A. C.

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. F. (2011). *Gobernanza pública para obtener resultados: marco conceptual y operacional*. Organización de las Naciones Unidas.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Naciones Unidas. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>
- _____. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Resolución A/RES/70/1)*. <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>
- Ball, C. (2009). What is transparency? *Public Integrity*, 11(3), 263–300. https://www.researchgate.net/publication/250174526_What_Is_Transparency
- Blanco Cordero, I. (2015). *El delito de blanqueo de capitales*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Bobbio, N. (2001). *El futuro de la democracia* (J. F. Fernández Santillán, Trad.; 3ª ed.). Fondo de Cultura Económica.
- Financial Action Task Force. (2012). *International standards on combating money laundering and the financing of terrorism and proliferation: FATF recommendations*. FATF. <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/FATF%20Recommendations%202012.pdf.coredownload.inline.pdf?nocache=true>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2024). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2023*. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2023/>
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y El Colegio de México. (2023). *Métrica de Gobierno Abierto 2023*. https://colmex.shinyapps.io/metrica_gobierno_abierto_2023/
- Lértora Seminario, D. I. (2017). [Reseña del libro El delito de lavado de activos: Aspectos sustantivos y procesales del tipo base como delito autónomo, por F. Mendoza Llamapponcca]. *Revista Peruana de Ciencias Penales*, (31).
- López Ayllón, S. (2017). La transparencia gubernamental. En P. Salazar Ugarte (Ed.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (Tomo 2, p. 278). Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

- Ocampo, J. A. (2015). La gobernanza económica y social y el sistema de las Naciones Unidas. En *Gobernanza global y desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Siglo Veintiuno Editores.
- Ontiveros, M. (2015). ¿Para qué sirve el compliance en materia penal? En S. García Ramírez & M. González Ibarra (Eds.), *El Código Nacional de Procedimientos Penales. Estudios*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1992, 14 de junio). *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>.
- _____. (1992, 14 de junio). *Programa 21: Programa de acción para el desarrollo sostenible*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/index.htm>
- Pérez Lamela, H. D. (2006). *Lavado de dinero: Doctrina y práctica sobre la prevención e investigación de operaciones sospechosas*. Lexis Nexis.
- Rodríguez, G. (1999). Derecho internacional y globalización. *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, (11). https://www.researchgate.net/publication/265820293_Derecho_internacional_y_globalizacion.
- Statista. (2025). *Las economías más grandes del mundo en 2025, por producto interno bruto*. <https://www.statista.com/statistics/1356755/share-global-economy-country/>
- Villanueva, E. (2005). Aproximaciones conceptuales de la idea de transparencia. En M. Merino (Ed.), *Transparencia: libros, autores e ideas*. IFAI; CIDE. Transparencia: libros, autores e ideas
- Weiss, T. G. (2013). *Global governance: Why? What? Whither?* Polity Press. <https://archive.org/details/globalgovernance0000weis>
- World Bank. (2017). *World development report 2017: Governance and the law*. World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0950-7>
- Zúñiga Rodríguez, L. (2009). *Criminalidad organizada y sistema de derecho penal*. Comares.

LOS CONFLICTOS INTRACOMUNITARIOS EN PUEBLOS ORIGINARIOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO DESDE LA GOBERNANZA E INTERLEGALIDAD

Manuel Gustavo Ocampo Muñoa¹

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo analizar cómo la interlegalidad permite articular los sistemas normativos internos de los pueblos originarios con el derecho estatal, garantizando el respeto a la autonomía comunitaria. Para ello, se estudia el conflicto intracomunitario suscitado entre el Patronato de Festejos y el Concejo de Gobierno Comunitario de San Andrés Totoltepec, en la alcaldía Tlalpan de la Ciudad de México, en torno a la legitimidad en la toma de decisiones y el ejercicio de funciones de representación. La investigación se desarrolla bajo un enfoque cualitativo, a partir del análisis jurídico-interpretativo de resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como del Estatuto de Gobierno del pueblo originario. Los resultados evidencian que la falta de precisión en la distribución de competencias entre autoridades comunitarias puede generar incertidumbre normativa; sin embargo, también

¹ Doctor en Derecho. Profesor-Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNACH. Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, nivel 1. Email: manuel.ocampo@iij-unach.mx. ORCID: 0000-0002-4265-4761

muestran que la codificación de los sistemas normativos internos fortalece la legitimidad, la seguridad jurídica y la gobernanza indígena. Se concluye que la interlegalidad constituye una herramienta clave para la resolución de conflictos intracomunitarios, al permitir la coexistencia y articulación de órdenes jurídicos diversos, privilegiando la autodeterminación y los mecanismos deliberativos comunitarios como base para la construcción de soluciones legítimas y sostenibles.

Palabras clave: pueblos indígenas, sistemas jurídicos, derecho consuetudinario, gobernanza, conflictos sociales.

Abstract

The objective of this article is to analyze how interlegality allows for a balance between internal normative systems and state law, respecting community autonomy. To this end, the intra-community conflict between the Board of Trustees and the Community Governing Council of San Andrés Totoltepec, in the Tlalpan borough of Mexico City, is analyzed regarding the legitimacy of decision-making. The method used is the analysis of judicial rulings and the codification of indigenous normative systems, represented in the community's Governing Statute. The main conclusion is that the codification of election processes strengthens legitimacy, autonomy, and legal certainty, promoting an equitable solution based on respect for the community's customs and traditions.

Keywords: community conflicts, indigenous peoples, legal pluralism, indigenous governance, interlegality.

Introducción

Este capítulo aborda los conflictos intracomunitarios que se presentan en pueblos originarios de la Ciudad de México, con especial énfasis en el caso de San Andrés Totoltepec, localizado en la alcaldía Tlalpan. El análisis se realiza desde un enfoque centrado en la gobernanza indígena y la interlegalidad, con el propósito de examinar cómo las comunidades originarias enfrentan tensiones internas relacionadas con la representación y toma de decisiones, al tiempo que interactúan con el sistema jurídico estatal.

La situación de San Andrés Totoltepec resulta especialmente relevante para ilustrar los desafíos y posibilidades de articular los sistemas normativos propios de los pueblos originarios con las instituciones estatales. A través del estudio de un caso particular —el conflicto entre el Patronato de Festejos y el Concejo de Gobierno Comunitario— se examina cómo las decisiones adoptadas en asamblea, junto con la codificación de normas internas, pueden contribuir al fortalecimiento de la legitimidad comunitaria y la seguridad jurídica.

El enfoque metodológico empleado en el desarrollo de este capítulo es el de un análisis jurídico-interpretativo, tomando como fuentes principales las resoluciones definitivas emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el instrumento denominado Estatuto de Gobierno del pueblo originario en cuestión, y el marco normativo nacional e internacional en materia de derechos de los pueblos indígenas. Este abordaje permite comprender cómo los procesos de codificación de las normas comunitarias inciden en la resolución de disputas internas y en la consolidación del derecho consuetudinario como fuente normativa válida.

El contenido se estructura en seis apartados principales. En primer lugar, se presenta el marco teórico, con la definición y análisis de los conceptos clave: pluralismo jurídico, interculturalidad, interlegalidad y gobernanza. Posteriormente, se expone el marco normativo que respalda el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, tanto en el ámbito nacional como internacional. En los apartados siguientes, se analiza en profundidad el conflicto surgido en San Andrés Totoltepec, detallando los antecedentes, el papel del Estatuto de Gobierno y la resolución judicial que lo abordó. Finalmente, se plantean conclusiones y recomendaciones orientadas a fortalecer los mecanismos de gobernanza y resolución de conflictos desde una perspectiva intercultural y respetuosa de la autonomía comunitaria.

Este estudio parte de la premisa de que la interlegalidad no solo representa una forma de convivencia entre sistemas jurídicos diversos, sino también una herramienta para ampliar los márgenes de autonomía y autodeterminación de los pueblos originarios. Asimismo, se sostiene que la codificación de los sistemas normativos internos puede ofrecer soluciones sostenibles a los conflictos intracomunitarios, siempre que se reconozca el carácter dinámico y legítimo de las formas tradicionales de organización.

Marco Teórico: Perspectivas para el análisis de conflictos intracomunitarios en pueblos originarios

El análisis de los conflictos intracomunitarios en contextos de diversidad cultural exige un enfoque normativo que considere las particularidades de los pueblos originarios. Desde esta perspectiva, se recurre a nociones como interculturalidad, pluralismo jurídico o interlegalidad y gobernanza indígena, entendidas como herramientas interpretativas para comprender la relación entre los sistemas normativos propios y el orden jurídico estatal.

El término interculturalidad es polisémico, para efectos del presente trabajo, bien se puede entender como un derecho que faculta al individuo a vivir en un entorno de riqueza cultural, de conocimiento recíproco y respeto mutuo entre personas y grupos de distintos orígenes, lenguas, religiones y culturas. Se manifiesta también como un discurso de diferentes acentos continentales, nacionales y regionales, así como sesgos disciplinarios de sus protagonistas las identidades étnicas, las dinámicas migratorias y la diversidad cultural. (Romero, 2011)

Se le considera, además, como un tipo de relación que se establece intencionalmente entre culturas y que propugna el diálogo y el encuentro entre ellas a partir del reconocimiento mutuo de sus respectivos valores y formas de vida. El concepto incluye las relaciones que se establecen entre personas pertenecientes a diferentes grupos étnicos, sociales, profesionales, de género, etc. dentro de las fronteras de una misma comunidad.

La interculturalidad genera un discurso positivo que permite ponerse en el lugar del otro para entenderlo mejor y para descubrir que la cultura abarca múltiples puntos de referencia compartidos, como el idioma, la fe, la indumentaria, la gastronomía y las artes y oficios tradicionales; en otras palabras, lo intercultural es incluyente y toma en cuenta todas las aportaciones que generen competencias, conocimiento, ideas, nuevos enfoques, emprendimiento y prácticas culturales que enriquezcan el tejido social de las comunidades a las que vienen a formar parte, tal es el caso de las poblaciones migratorias; siendo estas razones las que posibilitan el acercamiento entre lo jurídico y lo intercultural. (Parlamento Europeo, 2015)

En lo que atañe al mundo normativo, la interculturalidad parte del respeto a la autonomía de las formas de derecho propio de cada cultura. Autonomía que sólo podría tener como límites los provenientes de un eventual consenso de las culturas involucradas,

nunca la imposición en torno a valores que no necesariamente son compartidos con la misma fuerza o voluntad.

La interculturalidad jurídica se propone como una vía para garantizar el reconocimiento de los sistemas normativos de los pueblos originarios, no desde una visión subordinada, sino en condiciones de igualdad jurídica y epistémica. Este enfoque promueve un diálogo entre saberes, en el que las normas propias de las comunidades adquieren relevancia en la construcción del derecho y en la resolución de conflictos internos, a través de la articulación con las instituciones estatales (Ocampo, 2018).

Por su parte, el pluralismo jurídico plantea la coexistencia de múltiples sistemas normativos en un mismo espacio social y territorial. Lejos de suponer una amenaza para la unidad del Estado, este concepto reconoce que el derecho estatal es solo una de las formas jurídicas existentes, y que convive con otras de carácter tradicional, consuetudinario o comunitario (Wolkmer, 2006). Este pluralismo no solo comprende normas oficiales, sino también aquellas prácticas jurídicas no formalizadas, pero vigentes y reconocidas por las comunidades.

En este contexto, la noción de interlegalidad, propuesta por Santos (1987), adquiere un papel central. Esta categoría refiere a los espacios de interacción, conflicto o convergencia entre sistemas jurídicos diversos. La interlegalidad se configura como un escenario de articulación normativa, donde los pueblos originarios mantienen sus formas de organización y resolución de disputas, mientras interactúan con el derecho estatal en un marco de reconocimiento mutuo.

Particular relevancia cobra en América Latina el análisis de la interlegalidad en contextos donde los derechos indígenas han sido positivizados en constituciones y tratados internacionales, pero aún enfrentan desafíos de implementación práctica. Así, la interlegalidad permite visualizar los mecanismos a través de los cuales se resuelven las tensiones normativas y se construyen soluciones que respetan la autonomía comunitaria sin desestimar el rol del Estado.

Desde el constitucionalismo latinoamericano las políticas de reconocimiento de derechos a los pueblos originarios establecidas al día de hoy se pueden agrupar en tres amplios sectores (Yrigoyen, 2000).

El primero lo conforman aquellos países cuyas Constituciones niegan la existencia del pluralismo jurídico, es decir que, aun reconociendo la existencia de los pueblos

indígenas, no asumen la existencia de otra legalidad, y, por lo tanto, no establecen mecanismos para reconocer el sistema normativo indígena.

En los casos en que se reconocen a los pueblos originarios, se les ve como una parte de la población que merece una protección especial, con cultura propia, pero sin reconocerles autogobierno ni derecho propio. Por ejemplo, la Constitución de Brasil.

El segundo grupo lo integran los países con Constituciones que lo asumen difusamente, es decir que reconociendo la existencia de los pueblos indígenas y sus derechos, asumen que tienen un sistema jurídico y autoridades propias. Si bien han cumplido con elevar a rango constitucional la existencia de una jurisdicción indígena, a esta se le considera como una jurisdicción cuyo ámbito de aplicación es muy restringido, no se establecen reglas constitucionales para su operación, y se deja toda la regulación a la ley ordinaria. Por ejemplo, la Constitución de Venezuela.

Por último, el tercer sector es el de las Constituciones que lo asumen institucionalmente, es decir que reconocen la existencia de los pueblos indígenas, de su autogobierno y su propio derecho, la consideran parte de la jurisdicción del Estado e incluso reconocen la existencia de la jurisdicción indígena. Se construyen reglas constitucionales de operación a partir de las cuales se tendrá que desarrollar las leyes ordinarias respectivas, que han de incluir la coordinación de los sistemas normativos de los pueblos originarios con el Estatal. Por ejemplo, las Constituciones de Bolivia y de Ecuador.

Ahora bien, en México, el pluralismo jurídico se manifiesta en los sistemas normativos indígenas que constituyen complejos entramados de normas, procedimientos y autoridades tradicionales, encargados de regular la vida interna de las comunidades. Estos sistemas poseen una legitimidad que deriva no de la formalidad jurídica, sino de la continuidad histórica, el consenso comunitario y la eficacia en la resolución de conflictos. A menudo, se manifiestan en formas de gobierno, procesos de elección, mecanismos de sanción o criterios para el acceso a la tierra y los recursos.

En ese sentido, el derecho a la libre determinación constituye el fundamento legal que respalda la existencia y vigencia de estos sistemas normativos. Reconocido en instrumentos como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2014) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2007), así como en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este derecho faculta a

los pueblos a organizarse conforme a sus propias normas, eligiendo sus autoridades y gestionando sus asuntos internos sin injerencias externas (Congreso de la Unión, 2024).

Este principio también implica el derecho a la consulta previa, libre e informada, elemento esencial para garantizar el respeto a la autonomía de los pueblos originarios. La legislación mexicana, tanto a nivel federal como local, reconoce este derecho, destacando el caso de la Constitución de la Ciudad de México (Jefatura de Gobierno, 2017), que incorpora el reconocimiento de la personalidad jurídica de los pueblos y barrios originarios, así como su derecho a participar en la toma de decisiones que les afecten directamente.

Finalmente, la gobernanza indígena puede entenderse como la forma en que las comunidades ejercen su poder de decisión y regulación interna, a partir de sus propios marcos normativos. Esta gobernanza implica prácticas organizativas, sistemas de autoridad y mecanismos de deliberación que, si bien pueden dialogar con las estructuras estatales, se sustentan en la legitimidad otorgada por la comunidad. Cuando esta gobernanza se articula con el marco estatal a través de la interlegalidad, se potencia una vía para resolver conflictos intracomunitarios con respeto a la diversidad jurídica y cultural.

Gobernanza y conflictos comunitarios en San Andrés Totoltepec desde la perspectiva de la interlegalidad

San Andrés Totoltepec, comunidad originaria localizada al sur de la Ciudad de México en la alcaldía de Tlalpan, tiene una historia que se remonta a épocas prehispánicas, como asentamiento de origen tecpaneco con probable fundación hacia el año 1345. A lo largo de los siglos, sus habitantes han preservado tradiciones y formas de organización social que, aunque transformadas por la colonización y los cambios estatales, conservan elementos fundamentales de su identidad cultural (Gobierno de la Ciudad de México, 2024).

Durante el periodo posterior a la consolidación del Estado mexicano moderno, las estructuras comunitarias de gobierno de San Andrés Totoltepec comenzaron a coexistir con formas impuestas por la administración centralizada del entonces Distrito Federal. La incorporación del pueblo al régimen de delegaciones significó que sus autoridades ya no eran electas por usos y costumbres, sino designadas por el gobierno central, lo que

provocó una transformación gradual de su sistema tradicional de gobierno (Mora, 2017). Actualmente, la comunidad mantiene una estructura híbrida en la que conviven formas organizativas tradicionales —como la Asamblea Comunitaria, el Patronato y el Concejo de Gobierno Comunitario— con las disposiciones del gobierno de la Ciudad de México. Esta coexistencia ha generado tensiones entre las formas de autogobierno comunitario y las instancias oficiales, particularmente en lo relativo a la toma de decisiones y la representación legítima de la comunidad.

En este contexto, la interlegalidad se convierte en una herramienta fundamental para comprender la dinámica normativa de la comunidad. Esta categoría permite analizar cómo los sistemas de derecho indígena y estatal se relacionan, influyen mutuamente y, en ocasiones, entran en conflicto. En San Andrés Totoltepec, este enfoque ha sido clave para interpretar los procesos de reorganización interna de la comunidad, como la adopción del Estatuto de Gobierno y la redefinición de sus órganos de representación.

La gobernanza indígena, en este caso, se ve fortalecida a través de la codificación del sistema normativo interno mediante dicho Estatuto. Este documento fue construido colectivamente en asamblea, como respuesta a la necesidad de institucionalizar las prácticas tradicionales de organización comunitaria. Entre sus objetivos destacan preservar la autonomía, garantizar el ejercicio del derecho a la libre determinación y establecer procedimientos internos para la toma de decisiones y la elección de autoridades (CGC, 2018).

Uno de los elementos distintivos de este Estatuto es el reconocimiento de la Asamblea Comunitaria como autoridad máxima del pueblo. Esta instancia posee la facultad de deliberar y decidir sobre los asuntos fundamentales de la comunidad, así como de establecer y modificar sus normas internas. A partir de este principio, se organizan otras figuras como el Concejo de Gobierno Comunitario, encargado de ejecutar las decisiones de la Asamblea, y el Comisariado de Bienes Comunales y Ejidales, responsable de la gestión de recursos naturales y territoriales.

La interlegalidad se manifiesta con claridad en la interacción entre este ordenamiento interno y las autoridades estatales. El reconocimiento institucional del Estatuto por parte de la Alcaldía de Tlalpan y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación representa un avance hacia una forma de gobernanza compartida, en la que las decisiones

comunitarias se consideran válidas no solo internamente, sino también dentro del marco legal oficial.

Este reconocimiento ha sido esencial para la resolución de conflictos como el suscitado entre el Patronato de Festejos y el Concejo de Gobierno Comunitario. En este caso, la autoridad comunitaria, respaldada por el Estatuto, asumió las funciones del Patronato con base en una decisión de asamblea. La tensión entre ambas instancias puso a prueba la eficacia del orden normativo comunitario y su articulación con el sistema estatal, generando un escenario ideal para aplicar una perspectiva intercultural e interlegal en la interpretación jurídica del conflicto.

La experiencia de San Andrés Totoltepec demuestra que la gobernanza, entendida como el conjunto de procesos, normas y relaciones mediante las cuales una comunidad organiza su vida colectiva, es un pilar fundamental para el ejercicio efectivo de los derechos colectivos. En los pueblos originarios, la gobernanza no se limita a la administración de recursos o la gestión de servicios, sino que constituye un acto de autodeterminación, donde la comunidad define sus prioridades, sus autoridades y sus formas de convivir conforme a su cosmovisión.

En escenarios de pluralismo jurídico, la gobernanza indígena adquiere una dimensión política, jurídica y cultural que debe ser respetada por el Estado (Ocampo, 2021). Su fortalecimiento no solo contribuye a la resolución pacífica de conflictos internos, sino que también promueve un modelo de democracia participativa desde lo local. Por ello, reconocer, proteger y articular estas formas de gobernanza con los marcos normativos oficiales es esencial para construir una sociedad más justa, incluyente y respetuosa de la diversidad cultural y jurídica.

La gobernanza en San Andrés Totoltepec desde el conflicto intracomunitario planteado ante el Tribunal Electoral

El caso de San Andrés Totoltepec constituye un ejemplo representativo de los retos que enfrentan los pueblos originarios en la gestión de sus asuntos internos, especialmente cuando emergen tensiones entre autoridades tradicionales y estructuras reconocidas por el Estado. En particular, el conflicto entre el Concejo de Gobierno Comunitario y el Patronato de Festejos pone en evidencia los vacíos normativos y las ambigüedades que

pueden surgir incluso después de haberse formalizado un estatuto comunitario (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017).

En este contexto, resulta pertinente mencionar la sentencia emitida por la Sala Regional correspondiente en el expediente SDF-JDC-2165/2016, en la que se abordaron problemáticas vinculadas al reconocimiento de sistemas normativos internos y a la participación de comunidades en procesos de toma de decisiones. Si bien dicho precedente no se refiere directamente al caso de San Andrés Totoltepec, sí establece criterios relevantes sobre la necesidad de que las autoridades jurisdiccionales analicen los conflictos desde una perspectiva intercultural, considerando las particularidades organizativas y normativas de los pueblos originarios. En este sentido, la resolución contribuye a consolidar una línea interpretativa que privilegia la autodeterminación y el respeto a las formas comunitarias de organización, elementos que resultan fundamentales para comprender el conflicto aquí analizado.

Cabe señalar que el conflicto intracomunitario tiene su origen en la asamblea comunitaria del 26 de mayo de 2019, en la cual se acordó que el Concejo de Gobierno Comunitario asumiera las funciones del Patronato. No obstante, pese a dicha determinación, el Patronato continuó ejerciendo ciertas funciones y, en 2022, convocó a un proceso de renovación de su integración. Esta dualidad de actuaciones generó un conflicto interno respecto a la legitimidad de ambas autoridades y a la vigencia de la decisión adoptada por la Asamblea Comunitaria.

La controversia jurídica se centró en determinar si el Patronato había dejado de existir como autoridad tradicional a partir de la asamblea de 2019 o si conservaba legitimidad para renovarse. El Tribunal Electoral de la Ciudad de México consideró que la asamblea no había eliminado formalmente al Patronato y, en consecuencia, validó la convocatoria de 2022. Sin embargo, esta decisión fue impugnada al no tomar en cuenta el contexto intracomunitario ni la incertidumbre generada por la transferencia parcial e imprecisa de funciones entre autoridades.

La Sala Regional Ciudad de México revocó la sentencia del tribunal local al estimar que éste no contextualizó adecuadamente el conflicto ni valoró la ambigüedad derivada de la asamblea de 2019. La Sala sostuvo que la convocatoria del Patronato carecía de debida fundamentación, pues no existía claridad normativa sobre qué funciones habían sido absorbidas por el Concejo y cuáles permanecían en manos del Patronato. En

consecuencia, ordenó la emisión de una nueva sentencia que vinculara a la comunidad para resolver el conflicto desde su propio sistema normativo.

Este pronunciamiento refleja la adopción de una perspectiva intercultural por parte del órgano jurisdiccional, al reconocer que la solución del conflicto no debía ser impuesta externamente, sino surgir desde las propias instancias comunitarias, conforme a su sistema normativo interno. En este contexto, el Estatuto de Gobierno del Pueblo Indígena Originario de San Andrés Totoltepec fue utilizado como marco de referencia para interpretar las normas comunitarias vigentes y resolver el conflicto de manera legítima.

El Estatuto establece en su artículo 19 las principales instancias de organización de la comunidad: la Asamblea Comunitaria, el Concejo de Gobierno Comunitario y el Patronato, entre otras. Según esta estructura, la Asamblea se configura como la autoridad suprema, con capacidad para tomar decisiones que afectan la vida colectiva del pueblo. A partir de ella se derivan funciones específicas para las demás instancias, las cuales están subordinadas a sus acuerdos y lineamientos (CGC, 2018).

La falta de precisión sobre las competencias específicas del Patronato tras la decisión de 2019 generó un espacio de incertidumbre normativa. Si bien el Estatuto reconoce su existencia, no especifica qué ocurre cuando otra autoridad, como el Concejo de Gobierno, asume sus funciones por mandato de la Asamblea. Esta ambigüedad fue identificada por la Sala Regional como un elemento crítico del caso, pues el Tribunal local no consideró las consecuencias jurídicas y comunitarias del acuerdo adoptado en aquella asamblea.

En este sentido, la sentencia de la Sala planteada en los juicios SCM-JDC-424/2022 y acumulado de San Andrés Totoltepec no resolvió el conflicto en términos de validación directa de una u otra autoridad, sino que devolvió el caso al ámbito comunitario, reconociendo el principio de autodeterminación como fundamento esencial de la solución. Al hacerlo, también reafirmó la centralidad de la Asamblea Comunitaria como órgano soberano en la vida interna del pueblo. (Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2022)

Un elemento central en la resolución fue el Estatuto de Gobierno del Pueblo Indígena Originario de San Andrés Totoltepec, reconocido como el principal marco normativo interno de la comunidad. En particular, se destacó que dicho Estatuto establece a la

Asamblea Comunitaria como la autoridad máxima y reconoce al Concejo y al Patronato como instancias de organización. La Sala Regional interpretó que, conforme al Estatuto, corresponde exclusivamente a la Asamblea definir el alcance de la decisión de 2019 y determinar la subsistencia, transformación o extinción de las funciones del Patronato.

Desde una perspectiva intercultural, la sentencia enfatiza el respeto a la autodeterminación y al autogobierno del pueblo originario, evitando imponer soluciones externas. El caso evidencia la interlegalidad que surge de los conflictos intracomunitarios y la relevancia de codificar los sistemas normativos internos para otorgar certeza, legitimidad y seguridad jurídica a las autoridades tradicionales. Asimismo, se concluye que los estatutos comunitarios cumplen una función clave en la articulación entre el derecho estatal y los sistemas jurídicos indígenas, fortaleciendo la autonomía, la identidad cultural y el diálogo intercultural.

Este caso ilustra de forma concreta cómo la interlegalidad opera como herramienta para articular los sistemas normativos indígenas con las instituciones estatales. En lugar de imponer una solución externa basada exclusivamente en el derecho positivo, la Sala optó por respetar la lógica normativa del pueblo originario, otorgando primacía a sus propios procesos deliberativos y a sus formas de organización.

Asimismo, el conflicto evidenció la importancia de contar con estatutos comunales claros y actualizados, capaces de delimitar con precisión las funciones de cada autoridad. La omisión de disposiciones detalladas sobre el traspaso de funciones entre órganos comunitarios puede derivar en conflictos internos que, al no encontrar canales adecuados de resolución, se trasladan al ámbito estatal, con el riesgo de interpretaciones ajenas al contexto cultural del pueblo.

Finalmente, este caso demuestra que los órganos jurisdiccionales, al actuar con perspectiva intercultural, pueden convertirse en aliados estratégicos de la autonomía indígena, siempre que respeten los principios de autodeterminación y legalidad interna. La sentencia de la Sala Regional no solo resolvió un conflicto puntual, sino que fortaleció el reconocimiento del Estatuto de Gobierno como fuente normativa válida y vinculante para la vida interna de San Andrés Totoltepec.

Conclusiones

El análisis del conflicto intracomunitario en San Andrés Totoltepec permite afirmar que la existencia de un estatuto comunitario formalizado constituye un elemento decisivo para ordenar la vida interna del pueblo y encauzar disputas de legitimidad entre autoridades. En este caso, el Estatuto de Gobierno operó como parámetro normativo central para interpretar los alcances de las decisiones adoptadas en asamblea.

El conflicto entre el Patronato de Festejos y el Concejo de Gobierno Comunitario evidenció que las tensiones internas no derivan de la ausencia de normas, sino de la falta de precisión sobre los efectos jurídicos de los acuerdos comunitarios. La ambigüedad en la reasignación de funciones mostró la necesidad de definir con mayor claridad los mecanismos de transición y coordinación entre órganos comunitarios.

La intervención de la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resulta relevante no por imponer una solución sustantiva, sino por reconocer que la resolución del conflicto debía producirse dentro del propio sistema normativo comunitario. Al remitir la controversia a la Asamblea Comunitaria, el órgano jurisdiccional reafirmó el carácter vinculante de las decisiones colectivas adoptadas conforme al Estatuto.

El caso demuestra que los conflictos intracomunitarios forman parte del funcionamiento ordinario de las comunidades y reflejan procesos internos de ajuste institucional. Lejos de debilitar el autogobierno, estas controversias pueden contribuir a la revisión y fortalecimiento de las reglas internas cuando se canalizan mediante instancias comunitarias legítimas.

Finalmente, la experiencia de San Andrés Totoltepec confirma que la articulación entre el derecho estatal y los sistemas normativos indígenas es viable cuando se reconoce la centralidad de las autoridades comunitarias y de sus procedimientos deliberativos. El caso analizado muestra que el respeto a las decisiones de la Asamblea y a los estatutos internos permite resolver disputas con mayor legitimidad y estabilidad jurídica.

Recomendaciones

1. Precisar en el Estatuto de Gobierno los efectos jurídicos de los acuerdos de Asamblea sobre las autoridades existentes.

El conflicto evidenció que la ausencia de reglas claras sobre la transferencia, absorción o extinción de funciones entre autoridades comunitarias genera incertidumbre normativa. Se recomienda que el Estatuto incorpore disposiciones explícitas que determinen las consecuencias jurídicas de los acuerdos de Asamblea cuando se reasignan competencias entre órganos comunitarios.

2. Establecer un procedimiento interno para la resolución de controversias entre autoridades comunitarias.

A partir del caso, resulta pertinente que el Estatuto contemple un mecanismo específico —previo a la judicialización— para dirimir conflictos de competencia o legitimidad entre autoridades, bajo la conducción de la Asamblea Comunitaria como órgano supremo.

3. Formalizar el registro y archivo de las actas de Asamblea con valor normativo.

La controversia analizada mostró que la falta de documentación clara y sistemática de los acuerdos comunitarios dificulta su interpretación por autoridades estatales. Se recomienda fortalecer los mecanismos de registro, resguardo y difusión interna de las actas de Asamblea que tengan efectos normativos.

4. Actualizar el Estatuto de Gobierno a partir de los criterios fijados por la Sala Regional.

La sentencia SCM-JDC-424/2022 constituye un precedente relevante que reconoce la centralidad de la Asamblea y del Estatuto como fuente normativa. Se recomienda que la comunidad revise y, en su caso, ajuste su Estatuto para incorporar las lecciones derivadas del conflicto y evitar ambigüedades futuras.

5. Consolidar la Asamblea Comunitaria como instancia final de interpretación normativa interna.

El caso confirma que la deferencia judicial hacia la decisión comunitaria fortalece la autonomía. En este sentido, se recomienda reforzar normativamente el papel de la

Asamblea no solo como órgano decisorio, sino también como intérprete último del sistema normativo interno.

Declaraciones éticas

Conflicto de interés. Quien suscribe declara que no existe ningún conflicto de interés de carácter personal, académico, profesional, financiero o institucional que pudiera haber influido en la elaboración, análisis, interpretación o presentación de los resultados contenidos en el presente trabajo.

Financiamiento. La investigación que da origen a este capítulo fue desarrollada de manera independiente, sin financiamiento externo específico y sin la intervención de entidades públicas o privadas que pudieran comprometer la objetividad, imparcialidad o integridad científica del estudio. El trabajo se inscribe en las actividades académicas regulares de quien suscribe en su adscripción institucional.

Contribución de autoría. El presente capítulo corresponde a una autoría única. Quien suscribe es responsable, conforme a la taxonomía CRediT, de la conceptualización, la curación de datos, el análisis formal, la investigación, la metodología, la administración del proyecto, la redacción del borrador original y la revisión y edición de la versión final.

Declaración sobre uso de inteligencia artificial. El autor declara que en la elaboración de este capítulo no se utilizaron herramientas de inteligencia artificial generativa para la producción de contenido sustantivo, análisis, redacción o conformación de los argumentos teóricos aquí expuestos. Las ideas, la sistematización conceptual, la taxonomía propuesta y la redacción final son de su entera autoría y responsabilidad, conforme a las Directrices COPE 2024 sobre uso de inteligencia artificial adoptadas por El Colegio de Tlaxcala, A. C.

Ética de la investigación. El estudio se basa en el análisis jurídico-interpretativo de resoluciones judiciales públicas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de instrumentos normativos nacionales e internacionales, y del Estatuto de Gobierno del pueblo indígena originario de San Andrés Totoltepec, documento de acceso público. No se realizó trabajo de campo con personas, por lo que no fueron requeridos consentimiento informado ni aprobación por Comité de Ética. El tratamiento

de los documentos analizados se ajusta a la legislación mexicana aplicable en materia de derechos de autor y de transparencia.

Permisos y materiales de terceros. El capítulo no incorpora imágenes, gráficos, datos ni materiales de terceros que requieran permisos de reproducción adicionales. Las citas textuales y paráfrasis se ajustan a los usos legítimos previstos por la Ley Federal del Derecho de Autor.

Referencias

- Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. (2017). Constitución Política de la Ciudad de México. Diario Oficial de la Ciudad de México. https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/2017-07-11-1.pdf
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2007). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Naciones Unidas. https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf
- Concejo de Gobierno Comunitario. (2018). Estatuto de gobierno del pueblo indígena originario de San Andrés Totoltepec. Concejo de Gobierno Comunitario. <https://concejogobcomsat.mx/pdf/ESTATUTO%20DE%20GOBIERNO%20DEL%20PUEBLO%20IND%20C3%8DGENA%20ORIGINARIO%20DE%20SAN%20ANDR%C3%89S%20TOTOLTEPEC%20TLALPAN%20CDMX.pdf>
- Congreso de la Unión. (2024). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- European Parliament. (2015, diciembre 21). Informe sobre el papel del diálogo intercultural, la diversidad cultural y la educación en la promoción de los valores fundamentales de la UE (Doc. A8-0373/2015). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2015-0373_ES.html
- Gobierno de la Ciudad de México. (2024). Barrios y colonias: San Andrés Totoltepec. <https://mexicocity.cdmx.gob.mx/venues/san-andres-totoltepec/?lang=es>
- Mora Vázquez, T. (coord.) (2017). *Los pueblos originarios de la Ciudad de México: Atlas etnográfico*. Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Ocampo Muñoa, M. G. (2018). Justicia abierta y pluralismo jurídico: Una reflexión desde la transparencia y la interculturalidad. En Cuarto Concurso Nacional de

- Ensayo en Materia de Justicia Abierta. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Ocampo Muñoa, M. G. (2021). Pluralismo jurídico y derecho electoral en Chiapas. Editorial Tirant lo Blanch.
- Organización Internacional del Trabajo. (1989). Convenio núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. <https://www.ilo.org/es/media/443541/download>
- Romero Díaz, E. (2011). Educación intercultural en México: Un análisis de los discursos nacionales e internacionales en su impacto en los modelos educativos mexicanos. En G. Dietz & L. S. Mateos Cortés, *Interculturalidad y educación intercultural en México: Un análisis de los discursos nacionales e internacionales en su impacto en los modelos educativos mexicanos* (pp. 487–506). Secretaría de Educación Pública–Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe. <https://www.uv.mx/iie/files/2013/01/libro-cgeib-interculturalidad.pdf?sequence=1>
- Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2022). Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, expediente SCM-JDC-424/2022. <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/df/SCM-JDC-0424-2022.pdf>
- Santos, B. de S. (1987). Law: A map of misreading: Toward a postmodern conception of law. *Journal of Law and Society*, 14(3), 279–302. <https://doi.org/10.2307/1419964>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Regional de la Cuarta Circunscripción Plurinominal. (2017, 12 de enero). Sentencia SDF-JDC-2165/2016: Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (Expediente SDF-JDC-2165/2016). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SDF-JDC-2165-2016-Acuerdo5>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Superior. (2023, 1 de marzo). Sentencia SUP-REC-0050/2023 y acumulados: Recursos de reconsideración contra sentencia de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (Expediente SUP-REC-0050/2023 y acumulados). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-0050-2023>
- Wolkmer, A. C. (2006). Pluralismo jurídico: Fundamentos de una nueva cultura del derecho. Editorial MAD.

Yrigoyen Fajardo, R. Z. (2000). Reconocimiento constitucional del derecho indígena y la jurisdicción especial en los países andinos (Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador). *Revista Pena y Estado*, 4, 1–19. INECIP & Editorial El Puerto. <https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/4323/jurisdiccion-andinos.pdf?sequence=1>

DEMOCRACIA AL LÍMITE: GOBERNANZA Y COMUNICACIÓN RESPONSABLE PARA RECONSTRUIR LA CONFIANZA EN AMÉRICA LATINA

Alberto Zuart Garduño¹

Resumen

América Latina enfrenta una crisis de legitimidad democrática caracterizada por el deterioro sostenido de la confianza en las instituciones, el crecimiento de actitudes autoritarias y la creciente indiferencia ciudadana hacia la democracia (Levitsky & Ziblatt, 2018). De acuerdo con el Latinobarómetro 2023, únicamente el 48 % de la población considera que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, frente al 63 % registrado en 2010. Asimismo, el 28 % de la ciudadanía se muestra indiferente al tipo de régimen y el 24 % justifica gobiernos autoritarios en contextos de crisis, lo que evidencia un debilitamiento de los valores democráticos.

La desconfianza institucional es profunda: los partidos políticos apenas alcanzan un 13 % de confianza y los gobiernos nacionales no superan el 20 %. A ello se suma la

¹ Politólogo internacional. Doctor Cum Laude en Política y Gobierno por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor – Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNACH. Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, candidato. Correo: alberto.zuart@unach.mx
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4915-1566>

corrupción, identificada por el 41 % de la población como uno de los principales problemas de la región, lo que agrava la percepción de ineficacia democrática. Este escenario se ve reforzado por el debilitamiento de los sistemas de partidos, el personalismo político y el descontento con el desempeño gubernamental.

Frente a este panorama, el presente estudio propone la comunicación responsable como una perspectiva orientada a fortalecer la relación entre ciudadanía e instituciones, así como a reconstruir la confianza ciudadana. En particular, destaca el modelo ICR (Identidad, Confianza y Representatividad) como una herramienta para generar narrativas inclusivas, promover la transparencia y fortalecer la participación democrática, contribuyendo así a democracias más resilientes e inclusivas.

Palabras clave: comunicación responsable; confianza institucional; gobernanza democrática.

Abstract

Latin America is currently experiencing a democratic recession characterized by a significant erosion of institutional trust, the rise of authoritarian attitudes, and growing citizen indifference toward democratic governance (Levitsky & Ziblatt, 2018). According to the 2023 Latinobarómetro report, only 48% of the population expresses a preference for democracy, compared to 63% in 2010. Furthermore, 28% of citizens report indifference toward the type of political regime, while 24% justify authoritarian governments in times of crisis, reflecting a broader weakening of democratic values.

Institutional distrust is particularly pronounced: political parties command only 13% of public confidence, and national governments fail to exceed 20%. This is compounded by the pervasive perception of corruption, identified by 41% of respondents as one of the region's most pressing challenges, thereby intensifying perceptions of democratic inefficacy. These dynamics are further exacerbated by the weakening of party systems, the rise of political personalism, and widespread dissatisfaction with governmental performance.

Against this backdrop, this study advances responsible communication as a conceptual framework aimed at strengthening the relationship between citizens and institutions, as well as at rebuilding public trust. In particular, it introduces the ICR model

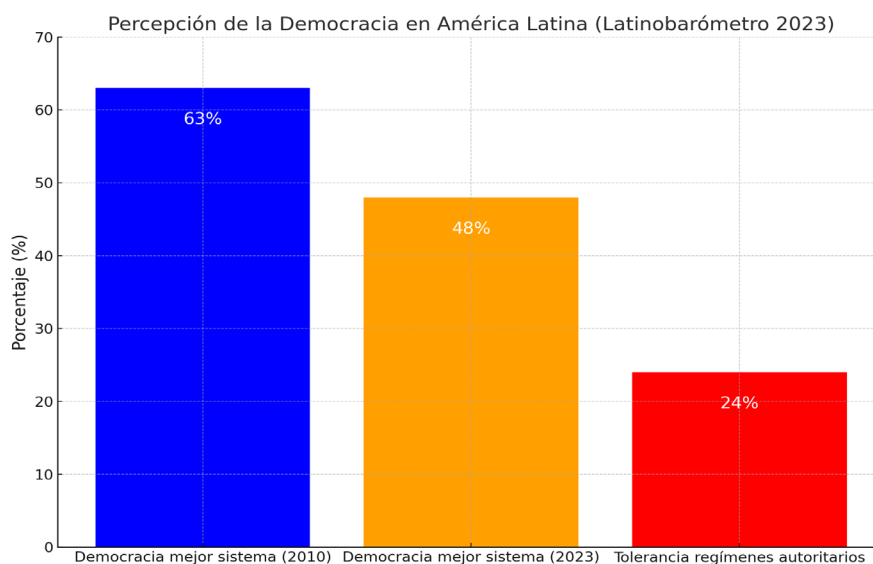
(Identity, Trust, and Representativeness) as a tool for developing inclusive narratives, promoting transparency, and enhancing democratic participation, thereby contributing to the consolidation of more resilient and inclusive democratic systems.

Keywords: responsible communication; institutional trust; democratic governance.

Introducción

La democracia en América Latina enfrenta una encrucijada histórica que refleja una alarmante desconexión entre la ciudadanía y las instituciones políticas. Según el Latinobarómetro 2023, el apoyo a la democracia en América Latina ha experimentado un descenso significativo en la última década, situándose en niveles que no superan la mitad de la población en diversos países de la región, lo que ha sido acompañado por un incremento en la tolerancia hacia alternativas autoritarias. Como se observa en el gráfico siguiente:

Gráfico 1. Percepción de la democracia en América Latina

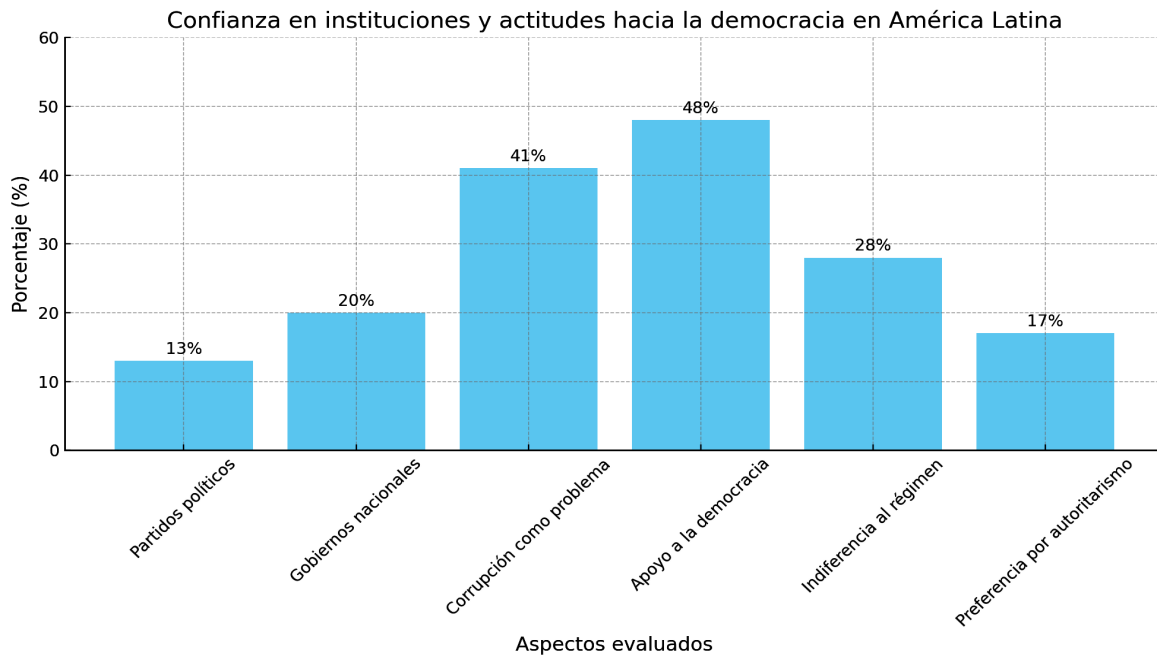


Fuente: Elaborado con información del Latinobarómetro (2023).

En paralelo, los índices de confianza en las instituciones democráticas han alcanzado niveles preocupantes. Los partidos políticos, como principales canales de comunicación entre representantes y representados y pilares de la representatividad, cuentan con apenas

un 13 % de confianza pública, mientras que los gobiernos nacionales no superan el 20 %. Además, la corrupción se reconoce entre los principales problemas en la región, señalado por el 41% de la ciudadanía como el mayor obstáculo para el desarrollo democrático. Este fenómeno no solo erosiona la legitimidad de las instituciones, sino que perpetúa las desigualdades sociales y económicas.

Gráfica 2. Confianza en instituciones y actitudes hacia la democracia en América Latina



Fuente: Elaborado con información del Latinobarómetro (2023).

La situación se complejiza al considerar los efectos del personalismo político y la fragmentación de los sistemas de partidos. En este sentido, diversos estudios han señalado que, en contextos de debilitamiento institucional, las figuras de liderazgo tienden a concentrar la representación política mediante el uso de narrativas personalizadas y, en algunos casos, populistas, lo que contribuye a erosionar la intermediación partidista (Levitsky & Ziblatt, 2018; Mazzoleni et al., 2003). En América Latina, estas dinámicas se han vinculado con un creciente desencanto ciudadano, reflejado en el aumento de actitudes de indiferencia hacia el tipo de régimen político, donde una proporción

significativa de la población declara que le resulta indistinto el sistema de gobierno (Latinobarómetro, 2023).

A pesar de este panorama, la comunicación responsable puede constituir una mirada relevante para analizar y abordar esta crisis. En este punto, el modelo ICR puede entenderse como un marco analítico en la reconstrucción de la confianza ciudadana.

Este abordaje busca no solo informar, sino también conectar emocionalmente con la ciudadanía, fomentando narrativas inclusivas y transparentes que refuercen la participación cívica. Según Zuart (2024), el modelo ICR identifica y consolida valores sociales compartidos, promoviendo una comunicación basada en la veracidad, transparencia e inclusión, elementos esenciales para fortalecer el vínculo entre representantes y representados. Este capítulo propone analizar las dinámicas detrás de esta “recesión democrática” desde una perspectiva interdisciplinaria, integrando datos cuantitativos y cualitativos para ofrecer estrategias concretas que fortalezcan los sistemas democráticos de la región. En un panorama de creciente polarización y desafección política, repensar la relación entre gobernanza y comunicación es más necesario que nunca para afianzar la resiliencia de las democracias latinoamericanas.

Metodología

El presente estudio se desarrolla a partir de un tratamiento cualitativo de carácter analítico-interpretativo, orientado a comprender las dinámicas contemporáneas de la crisis democrática en América Latina y el papel de la comunicación responsable en la reconstrucción de la confianza ciudadana.

En primer lugar, se realiza un análisis documental de fuentes secundarias, particularmente del informe Latinobarómetro 2023, el cual proporciona datos cuantitativos relevantes sobre percepciones ciudadanas en torno a la democracia, la confianza institucional y las actitudes hacia el autoritarismo. Estos datos permiten contextualizar empíricamente el fenómeno de la denominada “recesión democrática” en la región.

En segundo lugar, el trabajo incorpora una revisión teórica de la literatura especializada en comunicación política, opinión pública y gobernanza democrática, con el objetivo de construir un marco interpretativo que articule las dimensiones de

legitimidad, confianza y representación. Esta revisión incluye aportaciones clásicas y contemporáneas del campo, particularmente aquellas vinculadas a la teoría de la esfera pública, la comunicación política y la confianza institucional (Habermas, 1989; Mazzoleni et al., 2003; Norris, 2011; Wolton, 1989), lo que permite situar el análisis en el debate académico actual.

Adicionalmente, se emplea una estrategia de análisis conceptual aplicada al desarrollo del modelo de Identidad, Confianza y Representatividad (ICR), el cual se sustenta en investigaciones previas del autor en materia de comunicación responsable y su aplicación en entornos de vulnerabilidad social e institucional (Zuart, 2024; Zuart & Ruiz San Román, 2024; Zuart & Porto Pedroza, 2021). Este modelo, desarrollado y sistematizado en trabajos recientes sobre comunicación política y opinión pública, se presenta como una propuesta teórico-metodológica orientada a fortalecer la relación entre ciudadanía e instituciones mediante el diseño de narrativas inclusivas, transparentes y socialmente significativas.

Finalmente, el estudio integra elementos de análisis comparado y revisión de casos ilustrativos en América Latina, a partir de ejemplos empíricos como los procesos de desafección institucional en Chile, las dinámicas de personalismo político en México y Brasil, así como experiencias de participación ciudadana y transparencia en países como Uruguay y Colombia. Este eje analítico permite identificar patrones comunes en la crisis de gobernanza y explorar posibles estrategias de intervención desde la comunicación responsable. En este sentido, el trabajo no busca establecer relaciones causales, sino ofrecer una interpretación fundamentada que contribuya al diseño de propuestas aplicadas en el ámbito de la comunicación política.

Comunicación política, democracia y crisis de representación

La relación entre comunicación política y democracia ha sido ampliamente abordada en la literatura contemporánea, particularmente desde aquellos planteamientos que subrayan que la legitimidad democrática no se agota en los procedimientos electorales, sino que depende de la calidad de los procesos comunicativos que articulan a la ciudadanía, instituciones y liderazgos. En este sentido, la democracia puede

entenderse como un sistema de mediación simbólica donde la producción, circulación y apropiación de significados resulta central para la construcción de legitimidad.

Desde esta perspectiva, el planteamiento de Habermas (1989) sobre la esfera pública permite comprender que la formación de la opinión pública constituye un elemento estructural de la democracia, en tanto espacio donde la ciudadanía delibera y configura juicios sobre los asuntos comunes. Sin embargo, en ámbitos contemporáneos marcados por la fragmentación mediática y la desintermediación, dicha esfera pública ha experimentado transformaciones que afectan su capacidad de articulación democrática.

Por su parte, Wolton (1989) propone entender la comunicación política como un espacio de interacción conflictiva entre tres actores fundamentales: el sistema político, los medios de comunicación y la opinión pública. Esta formulación resulta especialmente pertinente para el análisis de América Latina, donde la crisis democrática no puede explicarse únicamente desde variables institucionales, sino desde la ruptura progresiva de las relaciones entre estos tres polos. De este modo, la comunicación política deja de operar como mediación y comienza a funcionar como mecanismo de desconexión, alimentando la desconfianza y la desafección ciudadana.

Desde la perspectiva de la comunicación política, Blumler y Kavanagh (1999) señalan que las democracias contemporáneas han transitado hacia una tercera era caracterizada por la centralidad de los medios y la personalización del liderazgo. En esta misma línea, Strömbäck (2008) desarrolla el concepto de mediatización de la política, mientras que Castells (2009) destaca el papel de las redes de comunicación en la configuración del poder político.

A ello se suma la literatura sobre confianza política y déficit democrático. Norris (2011) advierte que el debilitamiento del apoyo institucional no implica necesariamente el rechazo a la democracia como ideal, sino una creciente brecha entre las expectativas ciudadanas y el desempeño percibido de las instituciones. Este desfase resulta particularmente visible en América Latina, donde amplios sectores de la población mantienen una adhesión normativa a la democracia, pero expresan niveles críticos de insatisfacción con su funcionamiento. En este sentido, la crisis de confianza puede interpretarse también como una crisis comunicativa, en tanto las instituciones no logran construir narrativas creíbles, comprensibles y socialmente significativas.

En esta misma línea, diversos autores han señalado que la crisis contemporánea de la democracia no solo responde a factores institucionales, sino también a transformaciones en la relación entre ciudadanía y poder. Levitsky y Ziblatt (2018) advierten sobre el deterioro progresivo de las normas democráticas, mientras que Rosanvallon (2008) plantea que las democracias actuales enfrentan una crisis de legitimidad basada en la desconfianza. En el ambiente latinoamericano, O'Donnell (1994) ya había identificado dinámicas de “democracia delegativa”, caracterizadas por una débil rendición de cuentas y alta concentración del poder.

De manera complementaria, los estudios sobre populismo y comunicación han mostrado que, en situaciones de debilitamiento de los sistemas de partidos, emergen liderazgos que sustituyen la mediación institucional por vínculos directos, emocionales y altamente personalizados con la ciudadanía (Mazzoleni et al., 2003). Esta lógica contribuye a simplificar el conflicto político, erosionar los mecanismos de representación y reforzar dinámicas de polarización que dificultan la deliberación democrática.

En este marco, el presente trabajo se sitúa en la intersección entre los estudios de comunicación política, opinión pública y gobernanza democrática, proponiendo el modelo de Identidad, Confianza y Representatividad (ICR) como una posible respuesta teórica y metodológica a algunos ángulos tradicionales centrados en la persuasión o el marketing político. A diferencia de estos enfoques, el modelo ICR parte del supuesto de que la reconstrucción del vínculo democrático requiere identificar y articular valores sociales compartidos, fortalecer la confianza mediante prácticas comunicativas transparentes y garantizar la representatividad simbólica de los distintos sectores sociales.

En continuidad con investigaciones previas sobre comunicación responsable desarrolladas por el autor, particularmente en el análisis de la relación entre participación democrática y construcción de legitimidad comunicativa (Zuart Garduño & Ruiz San Román, 2024), así como en el estudio de la comunicación responsable en escenarios de vulnerabilidad social y educativa (Zuart & Porto Pedroza, 2021), y en el diseño de modelos aplicados a la comunicación institucional y a públicos vulnerables, el modelo ICR se inscribe además en diálogo con la literatura sobre confianza, legitimidad y transparencia en la comunicación pública (Rawlins, 2008; Norris, 2011). Desde esta doble articulación —empírica y teórica—, el modelo plantea que la comunicación política no debe entenderse únicamente como una herramienta estratégica, sino como un

componente estructural de la gobernanza democrática. Esto implica desplazar el énfasis desde la eficacia persuasiva hacia la responsabilidad comunicativa, entendida como la capacidad de generar narrativas coherentes, inclusivas y socialmente legítimas.

Así, el modelo ICR se puede insertar en el debate contemporáneo como una propuesta que busca reconfigurar la comunicación política desde una lógica de corresponsabilidad entre instituciones y ciudadanía. Su aportación radica en articular dimensiones normativas y operativas que permiten transitar de una comunicación orientada al control del mensaje hacia una comunicación orientada a la construcción de legitimidad democrática en ambientes de alta complejidad social.

Si bien el modelo ICR ha sido desarrollado por el autor, su aplicación en distintos escenarios permite evaluarlo como una propuesta en proceso de consolidación dentro del campo de la comunicación política.

Gobernanza y democracia: una relación en tensión

La gobernanza y la democracia en América Latina poseen una relación que se encuentra bajo presión significativa, esto debido a la persistencia de desafíos estructurales que afectan tanto la legitimidad de las instituciones como la confianza ciudadana. Según el Latinobarómetro 2023, un alarmante 77 % de la ciudadanía expresó confianza escasa o nula en los partidos políticos; por su parte, el 62 % opinó que sus gobiernos nacionales carecen de la facultad de solucionar las problemáticas fundamentales del país. Dicha percepción está directamente relacionada con el debilitamiento de las estructuras democráticas y la falta de representatividad efectiva.

Un factor crítico que exacerba esta crisis es la corrupción. En 2022, la región ocupó un lugar destacado en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, en el cual se clasificaron a Venezuela y Haití entre los países más corruptos del mundo. A partir de ello, la corrupción no solo desvía los recursos públicos sustanciales, sino también debilita la confianza en las instituciones, lo cual fomenta un ciclo de desafección ciudadana y baja participación electoral. Según la Organización de las Naciones Unidas (s.f.), el Consejo Económico y Social estima que la corrupción cuesta a América Latina aproximadamente el 5 % de su PIB anual, lo que afecta negativamente a la educación, salud e infraestructura, los cuales son sectores críticos en la sociedad.

Además, el personalismo político y desintegración de los sistemas de partidos han contribuido al deterioro de la gobernanza. En países como México, por ejemplo, el uso de mayorías legislativas para concentrar el poder en el Ejecutivo ha generado tensiones con el Poder Judicial y debilitado el sistema de pesos y contrapesos. Esto ha llevado a una percepción generalizada de que las democracias no son capaces de garantizar la equidad y la justicia, lo que alimenta narrativas populistas y autoritarias.

La desigualdad también juega un papel central en la crisis de gobernanza. En el caso de América Latina, se encuentra que continúa como la región más desigual del mundo, debido al promedio de 0.46 del coeficiente de Gini, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Esta desigualdad se traduce en un acceso limitado a bienes públicos y derechos fundamentales dirigidos hacia sectores extensos de la población, lo cual refuerza la exclusión y dificulta la unión de la sociedad.

El manejo ineficaz de la relación entre representantes y representados, en el marco de la comunicación política, ha contribuido a profundizar las brechas entre la ciudadanía y las instituciones; por ende, la escasez de transparencia durante la toma de decisiones, así como la ausencia de la efectividad de los canales adecuados para la participación ciudadana, han creado un entorno donde prevalecen el escepticismo y la apatía. En países como Chile, por citar un caso, las protestas de 2019 revelaron un malestar acumulado que puso de manifiesto que los sistemas políticos y sociales demandan reformas profundas.

Superar estas tensiones requiere una visión integral que aborde tanto las raíces estructurales de la crisis como las dinámicas sociopolíticas actuales. Tanto la implementación de reformas institucionales enfocadas en avalar la rendición de cuentas, como las estrategias de comunicación responsable, podrían desempeñar un papel fundamental en la reconstrucción de la confianza ciudadana y consolidación de las democracias en la región.

El papel de la comunicación responsable

Según el Latinobarómetro 2023, solo el 22 % de la ciudadanía cree que sus gobiernos informan adecuadamente sobre sus decisiones, y menos del 30 % considera que las instituciones públicas toman en cuenta sus opiniones. Estas cifras reflejan la urgencia

de implementar modelos de comunicación que prioricen la transparencia, el diálogo y la construcción de confianza.

El Modelo de Identidad, Confianza y Representatividad (ICR), desarrollado por el autor, se presenta como una propuesta teórico-metodológica orientada a transformar la comunicación política en un medio que refuerce los valores democráticos y conecte a la ciudadanía con las personas líderes. Esta perspectiva reconoce tres pilares esenciales para construir una comunicación efectiva y responsable:

- **Identidad.** El ICR enfatiza la necesidad de que la comunicación refleje los valores sociales y culturales predominantes en las comunidades. Esto no solo fortalece la conexión emocional entre las personas líderes y la ciudadanía, sino que también proporciona un marco de referencia compartido para las narrativas políticas. En regiones como Chiapas, el modelo ICR identificó valores clave como el respeto a las estructuras jerárquicas, la familia y las tradiciones religiosas, que sirvieron como base para campañas más inclusivas y representativas.
- **Confianza.** La transparencia y la veracidad son centrales en el modelo. El ICR propone estrategias para hacer cumplir que los mensajes sean verificables, accesibles y coherentes, promoviendo una cultura de rendición de cuentas.
- **Representatividad.** Una comunicación responsable debe incluir a todos los sectores sociales, respaldando que las narrativas políticas reflejen las aspiraciones y preocupaciones de una población diversa.

Además de estos pilares, el modelo ICR incorpora herramientas como la segmentación psicográfica de valores motivacionales, entendida como un enfoque que permite clasificar a los públicos en función de sus creencias, valores y orientaciones normativas, más allá de variables sociodemográficas tradicionales. Este tipo de segmentación ha sido ampliamente utilizado en estudios de comunicación y comportamiento político para comprender cómo distintos grupos responden a narrativas específicas en función de sus marcos de referencia culturales y simbólicos (Schwartz, 2012; Inglehart, 1997). En este sentido, el modelo ICR propone utilizar esta herramienta para que las personas líderes políticas puedan identificar y conectar con los valores más significativos de sus audiencias, facilitando el diseño de narrativas que no solo informan, sino que también pueden incidir en la movilización y participación cívica.

Campañas permanentes con valores sociales compartidos entre representantes y representados

El modelo ICR aboga por el desarrollo de campañas de comunicación permanente coherentes con los valores sociales compartidos. Estas campañas no solo buscan informar, sino también generar un sentido de pertenencia y compromiso en la ciudadanía. En este marco, la transparencia y el acceso a la información se configuran como dimensiones fundamentales de la comunicación pública, en la medida en que contribuyen a fortalecer la relación entre ciudadanía e instituciones. En este sentido, las políticas de gobierno abierto han sido señaladas como herramientas relevantes para ampliar el acceso a la información pública y promover una mayor interacción entre actores institucionales y sociales (OECD, 2016; PNUD, 2021).

El uso del storytelling como técnica comunicativa es otro aspecto destacado del ICR. Este recurso humaniza las instituciones y conecta con las experiencias cotidianas de la ciudadanía, ya que no solo comunica datos, sino también transmite emociones y valores compartidos, fortaleciendo el vínculo entre las personas líderes y la ciudadanía.

Ejemplos de éxito

El modelo ICR ha sido implementado en diversas circunstancias, lo que permite observar su potencial de aplicación en la comunicación política:

- **Transformación institucional.** En el caso del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas (IEPC Chiapas), la aplicación del modelo de Identidad, Confianza y Representatividad (ICR) se materializó en el diseño e implementación del *Manual de Comunicación para Grupos en Situación de Vulnerabilidad* (IEPC, 2025), desarrollado como instrumento estratégico para reconfigurar la comunicación institucional. Este modelo permitió transitar de una directriz técnico-procedimental hacia una comunicación centrada en valores sociales compartidos, accesibilidad y cercanía con la ciudadanía.

A partir de un diagnóstico institucional basado en entrevistas cualitativas, análisis normativo y revisión de prácticas comunicativas, se identificaron problemáticas clave como la desinformación, la falta de accesibilidad en los mensajes y la desconexión entre el discurso institucional y las realidades socioculturales de la población. En respuesta, el modelo ICR orientó la incorporación de principios como la claridad, la inclusión lingüística, la pertinencia cultural y la transparencia, así como el diseño de estrategias específicas para públicos históricamente excluidos, incluyendo comunidades indígenas, personas con discapacidad y población en situación de vulnerabilidad.

Asimismo, la implementación del modelo permitió estructurar criterios institucionales de comunicación basados en miradas de derechos humanos, interculturalidad y accesibilidad universal, fortaleciendo la coherencia narrativa del organismo y su capacidad de generar confianza pública. Este proceso contribuyó no solo a mejorar la calidad de la comunicación institucional, sino también a consolidar una cultura organizacional orientada a la responsabilidad comunicativa y a la legitimidad democrática.

- **Aplicación territorial en Chiapas.** En municipios como Tuxtla Gutiérrez y San Cristóbal de las Casas, el modelo ICR fue aplicado en el marco de proyectos de investigación en comunicación política desarrollados para aspirantes a gobiernos municipales durante el periodo 2021–2024, orientados al diseño de estrategias de comunicación dirigidas a públicos en situación de vulnerabilidad (Zuart, 2024). Estos procesos incluyeron trabajo de campo cualitativo, mediante entrevistas semiestructuradas, grupos de discusión, análisis del sistema sociocultural y diagnóstico comunicacional, lo que permitió identificar valores predominantes — como la centralidad de la comunidad, el respeto a las tradiciones y la dimensión simbólica de la autoridad— e incorporarlos en el diseño de narrativas institucionales y campañas públicas.

La aplicación del modelo facilitó la adaptación de los mensajes a las condiciones lingüísticas, culturales y territoriales de la población, particularmente en contextos de diversidad cultural y presencia de comunidades indígenas, contribuyendo a una mayor apropiación de los contenidos comunicativos y al fortalecimiento de los procesos de comunicación pública a nivel local.

- **Campañas de comunicación institucional.** El modelo ICR fue aplicado en procesos de asesoría estratégica en comunicación pública con el titular de una institución estatal en el ámbito de ciencia, tecnología e innovación en el estado de Chiapas durante el periodo 2019–2024. Por razones de confidencialidad profesional, no se identifica nominalmente al liderazgo; sin embargo, el caso permite observar la aplicación del modelo en referencias reales de gestión pública (Zuart, 2024).

En este proceso, el modelo orientó la construcción de una narrativa institucional basada en valores como la cercanía, la transparencia y la utilidad social del conocimiento, lo que contribuyó a mejorar la percepción pública de la institución y fortalecer su posicionamiento frente a la ciudadanía. La implementación incluyó el rediseño de mensajes institucionales, la adaptación del lenguaje a públicos no especializados y la incorporación de líneas de acción de accesibilidad comunicativa, evidenciando el potencial del modelo ICR para incidir en la legitimidad de liderazgos públicos en marcos subnacionales.

La comunicación responsable, basada en el modelo ICR, no solo redefine cómo las personas líderes políticas y las instituciones se relacionan con la ciudadanía, sino que también establece un camino hacia una democracia más inclusiva y participativa. Al integrar valores compartidos, transparencia y narrativas auténticas, el ICR ofrece elementos analíticos y operativos para abordar los desafíos democráticos actuales y construir un futuro más equitativo y representativo.

Perspectivas y recomendaciones

- **Reformas institucionales.** El fortalecimiento de la rendición de cuentas en América Latina requiere incorporar una dimensión comunicativa que garantice la accesibilidad, comprensión y pertinencia de la información pública, de modo que la transparencia no solo informe, sino que contribuya a la construcción de confianza ciudadana.
- **Promoción de la educación democrática.** Diversos estudios han señalado que la participación ciudadana presenta variaciones según factores sociodemográficos, entre ellos la edad, lo que evidencia la necesidad de fortalecer procesos de educación

cívica orientados a distintos grupos poblacionales en edades tempranas (Del Tronco & Madrigal Ramírez, 2021). Por ello, es fundamental incluir programas de educación democrática que enseñen sobre derechos ciudadanos, el funcionamiento de las instituciones y la importancia del voto, por citar algunos ejemplos.

- **Fortalecimiento de los partidos políticos.** Es urgente reestructurar los partidos para que dejen de ser plataformas personalistas y se conviertan en verdaderos intermediarios entre el Estado y la ciudadanía.
- **Tecnología al servicio de la democracia.** La adopción de plataformas digitales enfocadas en la participación ciudadana y consulta para todo público permite ampliar el acceso de la ciudadanía a los debates y decisiones políticas, fomentando un sentimiento de inclusión.
- **Fomento del diálogo social.** En entornos polarizados, la creación de espacios de diálogo y consenso es vital.
- **Inversión en tecnología para la transparencia.** De acuerdo con CEPA (2024), la transparencia no se limita a promocionar únicamente la responsabilidad mediante la reducción de costos administrativos; en su lugar, se fortalece a través de la información accesible.

Conclusiones

La “recesión democrática” que enfrenta América Latina es un fenómeno complejo caracterizado por una profunda crisis de confianza en las instituciones, evidenciada en los bajos niveles de legitimidad percibida en la región, y alimentada por factores estructurales como la corrupción, la desigualdad y el debilitamiento de los sistemas de representación política.

Sin embargo, la región también ofrece lecciones valiosas de resiliencia y adaptación. En Uruguay, el uso de portales de transparencia y mecanismos de acceso a la información permite observar el potencial de la rendición de cuentas para fortalecer la confianza pública (PNUD, 2021). En Colombia, los mecanismos de diálogo de la ciudadanía ilustran cómo la participación puede contribuir a la generación de consensos en contextos de alta complejidad política (Latinobarómetro, 2023).

La comunicación responsable puede ser analizada como un elemento relevante en los procesos de reconstrucción del vínculo entre ciudadanía e instituciones. En este sentido, estrategias como el modelo ICR no solo fomentan la transparencia, sino que también contribuyen al fortalecimiento de la relación entre ciudadanía e instituciones mediante la construcción de narrativas inclusivas y basadas en valores compartidos.

Desde esta perspectiva, los procesos de fortalecimiento democrático en la región requieren reformas estructurales que incorporen una dimensión comunicativa orientada al fortalecimiento de los partidos políticos, la promoción de la educación democrática y la adopción de tecnologías que favorezcan la participación y la transparencia. En este marco, el uso de plataformas digitales en distintos contextos latinoamericanos ha mostrado su potencial para ampliar los canales de interacción entre ciudadanía e instituciones, evidenciando el papel de la innovación en los procesos democráticos.

En última instancia, el futuro de la democracia en América Latina dependerá de la articulación entre gobiernos, instituciones y ciudadanía, con el objetivo de construir sistemas más equitativos, representativos y sostenibles. La trayectoria histórica de la región muestra que, si bien los desafíos son significativos, también existe una capacidad constante de adaptación frente a nuevas realidades políticas y sociales.

Declaraciones éticas

Declaración sobre uso de inteligencia artificial. El autor declara que en la elaboración de este capítulo no se utilizaron herramientas de inteligencia artificial generativa para la producción de contenido sustantivo, análisis, redacción o conformación de los argumentos teóricos aquí expuestos. Las ideas, la sistematización conceptual, la taxonomía propuesta y la redacción final son de su entera autoría y responsabilidad, conforme a las Directrices COPE 2024 sobre uso de inteligencia artificial adoptadas por El Colegio de Tlaxcala, A. C.

Conflicto de interés. Conforme al numeral 12 de la Política Editorial y a las recomendaciones del Committee on Publication Ethics (COPE, 2024), el autor declara que es el creador del modelo de Identidad, Confianza y Representatividad (ICR), objeto central del análisis presentado en este capítulo. Esta autoría no constituye un conflicto de interés financiero, dado que el modelo no se vincula a la comercialización de productos,

servicios o consultorías con fines de lucro, pero se hace explícita en cumplimiento del principio de transparencia académica. No se reportan otros conflictos de interés económicos, profesionales o personales que pudieran haber influido en el contenido del capítulo.

Financiamiento. El autor declara que la elaboración de este capítulo no recibió financiamiento específico de agencias públicas, privadas o del tercer sector.

Contribución autoral. Al tratarse de un trabajo de autoría única, todas las contribuciones contempladas en la taxonomía CRediT —conceptualización, metodología, investigación, análisis formal, redacción del borrador original, revisión y edición— corresponden a Alberto Zuart Garduño.

Ética de la investigación. El capítulo no involucra trabajo empírico con personas que requiera consentimiento informado adicional al ya gestionado en los proyectos de investigación previos del autor, citados en el texto. Los casos institucionales referidos cuentan con los acuerdos de confidencialidad y los permisos correspondientes; cuando la confidencialidad profesional lo exige, la identificación nominal de personas o instituciones se omite, manteniendo la verificabilidad académica de los hallazgos descritos.

Referencias

- Blumler, J. G., & Kavanagh, D. (1999). The third age of political communication: Influences and features. *Political Communication*, 16(3), 209–230. <https://doi.org/10.1080/105846099198596>
- Castells, M. (2009). *Communication power*. Oxford University Press.
- Del Tronco, J., & Madrigal Ramírez, A. (2021). La democracia participativa en México: ¿compensa o profundiza la desigualdad política? *Andamios*, 18(46), 171–203. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632021000200171
- Habermas, J. (1989). *The structural transformation of the public sphere*. MIT Press.
- Inglehart, R. (1997). *Modernization and postmodernization: Cultural, economic, and political change in 43 societies*. Princeton University Press.

- Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas (IEPC). (2025). *Manual de comunicación para grupos en situación de vulnerabilidad*. IEPC Chiapas.
- Latinobarómetro. (2023). *Informe 2023: La recesión democrática en América Latina*. <https://www.latinobarometro.org>
- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. Crown.
- Mazzoleni, G., Stewart, J., & Horsfield, B. (Eds.). (2003). *The media and neo-populism: A contemporary comparative analysis*. Praeger.
- Norris, P. (2011). *Democratic deficit: Critical citizens revisited*. Cambridge University Press.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2016). *Open government: The global context and the way forward*. OECD Publishing.
- Organización de las Naciones Unidas. (s.f.). *El 25 % del gasto público mundial se pierde en corrupción*. <https://www.un.org/es/desa/el-25-del-gasto-publico-mundial-se-pierde-en-corrupcion>
- O'Donnell, G. (1994). Delegative democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55–69. <https://doi.org/10.1353/jod.1994.0010>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2021). *Informe regional de desarrollo humano: Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*. <https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/informe-regional-de-desarrollo-humano-atrapados-alta-desigualdad-y-bajo-crecimiento-en-america-latina-y-el-caribe>
- Rawlins, B. L. (2008). Measuring the relationship between organizational transparency and employee trust. *Public Relations Journal*, 2(2), 1–21.
- Rosanvallon, P. (2008). *Counter-democracy: Politics in an age of distrust*. Cambridge University Press.
- Schwartz, S. H. (2012). An overview of the Schwartz theory of basic values. *Online Readings in Psychology and Culture*, 2(1). <https://doi.org/10.9707/2307-0919.1116>
- Strömbäck, J. (2008). Four phases of mediatization: An analysis of the mediatization of politics. *The International Journal of Press/Politics*, 13(3), 228–246. <https://doi.org/10.1177/1940161208319097>
- Transparencia Internacional. (2022). *Índice de percepción de la corrupción 2022*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>

- Wolton, D. (1989). La communication politique: Construction d'un modèle. *Hermès, La Revue*, 4, 27–42. <https://doi.org/10.4267/2042/15353>
- Zuart, A., & Porto Pedroza, L. (2021). El cambio inesperado: Educación inclusiva y comunicación responsable ante la vulnerabilidad sobrevenida. Dykinson.
- Zuart Garduño, A. N. (2024). Otra comunicación política es posible: La disrupción de la comunicación responsable y el modelo ICR. *Más Poder Local*, 55, 138–145. <https://www.maspoderlocal.com/index.php/mpl/article/view/modelo-icr-comunicacion-responsable-mpl55/143>
- Zuart Garduño, A., & Ruiz San Román, J. A. (Eds.). (2024). *Organizaciones, autoritarismos y vulnerabilidades: El papel de la participación democrática y la comunicación responsable*. Tirant Lo Blanch.

CONCLUSIONES

El trabajo presentado por los investigadores del Centro de Estudios Políticos y Sociales de El Colegio de Tlaxcala A.C. y de la Universidad Autónoma de Chiapas, producto del Seminario Interno del Centro de Estudios Políticos y Sociales del COLTLAX, respecto al concepto de la Gobernanza en sus diversos contextos brinda un panorama multidisciplinario, desde la academia, de dicho fenómeno en evolución que enfrenta desafíos significativos, así como oportunidades para la mejora y la innovación en varios niveles y sectores.

Su carácter multifacético y polisémico entendido como un “nuevo modo de gobernar”, así como su incuestionable “pérdida de la centralidad de la regulación del Estado” por la horizontalidad en la toma de decisiones, obliga a considerar los contextos como una de las variables en la fórmula; dado que, su estudio se aplica desde la teoría, como práctica o como dilema.

Entre sus principales desafíos, identificados por los autores, se ubican por ejemplo el riesgo del uso en términos de gobierno corporativo en lugar de gobierno público, así como la limitación o exclusividad del término en el sector público. Otro caso, es la práctica de la simulación que limita la influencia ciudadana real, así como la brecha digital, en la consolidación de las democracias contemporáneas. También se señala la conveniente relación entre la iniciativa privada y la gobernanza corporativa en donde el punto medular está en la dificultad de definir quiénes son esos actores que representarán a la sociedad civil, propiciando que, como resultado de las asimetrías existentes, la representación recaiga en los actores con mayor peso económico y político. Así como la violencia que ha arrojado dicho concepto para algunas regiones de América Latina.

En el caso de la gobernanza efectiva, esa que tiene como finalidad concretar política pública, tampoco ha mostrado ser eficaz, solo cuenta algunos elementos, discursivamente útiles, pero sin que ello signifique encaminar la resolución de violencia e inseguridad. En cuanto a la gobernanza digital en la región de América Latina y de México, se ubican en los procesos de uso y apropiación de las plataformas digitales de iniciativas.

En cambio, para la gobernanza étnica en China el sistema político permite a los grupos étnicos chinos oportunidades de participación política. en términos de igualdad a las etnias (ya no utilizan el término minorías nacionales en las traducciones) y en tal sentido es que construye el discurso sobre la multietnicidad del territorio chino, con una perspectiva de alcance global. Para la gobernanza global, cuya herramienta de transparencia, para combatir la corrupción y las principales actividades ilícitas del crimen organizado siguen pendientes el fortalecimiento del Estado abierto y la focalización de las políticas públicas a poblaciones específicas.

En la visión democrática de la gobernanza para el caso de la reforma educativa del 2019, se señalan que el proyecto de la Cuarta Transformación y el liderazgo de proximidad de AMLO influyeron en la construcción de la interfaz, que estuvo dominada por el actor gubernamental; reduciendo la participación de los docentes en simbolismos.

Mientras que, para la gobernanza electoral y desde el pluralismo jurídico en Chiapas, se cumple con la garantía e interacción normativa, como acto administrativo adaptada a las realidades locales. Ya que, desde la ciencia jurídica, la gobernanza como mecanismo jurídico para acceder a las instituciones y a la justicia siguen sujetas a las barreras estructurales, la inseguridad jurídica, la impunidad y la falta de inclusión de los grupos vulnerables, incluyendo los conflictos intracomunitarios en pueblos originarios y sus sistemas normativos internos.

Finalmente, la gobernanza como parachoques ante la necesidad de minimizar el conflicto y su empleo en el discurso como ampliación de la democracia, que para México se vio reflejado en el tránsito de las organizaciones de la sociedad civil, a Consejos Consultivos, hasta su mayor logro de convertir a las empresas en los actores principales de políticas de desregulación, iniciativas legislativas y organismos autónomos. Sin dejar de mencionar, la tensa relación entre gobernanza y democracia derivado de los bajos índices en rubros de confianza institucional, partidos políticos e incapacidad

gubernamental para resolver problemas fundamentales y su comunicación política; en contraste con el incremento de la corrupción y la desigualdad en América Latina.

Respecto de las recomendaciones se consideran los trabajos de gobernanza comparada para aplicarse en países emergentes y economías de reciente industrialización, ya que la gobernanza representa un cambio de paradigma en las formas tradicionales de gobernar. Así como, reglamentar y transparentar el propósito de diferentes figuras o estructuras en las cuales confluyen actores con diversos intereses para la toma de decisiones y así evitar asimetrías que favorezcan solo al grupo con mayor poder económico y/o político. Mientras que, en los procesos de interfaz la generación de ejercicios de devolución de los resultados -tal como se lleva a cabo en los espacios de consulta indígena-, pueden resultar de utilidad para fortalecer la confianza en los procesos de participación ciudadana.

Respecto al pluralismo jurídico, es a través de los mecanismos de coordinación de los sistemas estatales y de justicia indígena, así como la capacitación a los funcionarios para una mejor comprensión. Mientras el vínculo entre la mediación y gobernanza ofrece un método para finalizar conflictos, así como de legitimación política y consolidación democrática. Así como, la estrategia del Modelo de Identidad, Confianza y Representatividad (ICR) como metodología clave para transformar la comunicación política en un medio que refuerce los valores democráticos y conecte a los ciudadanos con sus líderes.

Finalmente, la recuperación, de la cooptación empresarial, de la gobernanza pública en franca recuperación de su valor de lo público, con mecanismos de participación social incluyentes.

Emelia Higuera Zamora¹

¹ Doctora en Desarrollo Regional. Profesora investigadora de El Colegio de Tlaxcala A.C. Correo: emeliahz@coltlax.edu.mx

La edición de esta obra estuvo a cargo de Arturo Juárez Martínez,
Alejandro Ángel López Abriz y Rafael Cruz Sánchez.

Se terminó de subir a la red en junio del 2026.

Se empleó tipografía Times New Roman,
tamaño 9, 10, 11, 13, 18, 20 y 24.

Junio
2026



ISBN: 978-607-5926-23-0



9 786075 926230