

Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública

VOL. 9 NÚM. 18 JULIO-DICIEMBRE DE 2016

ARTÍCULOS

*De las redes sociales al voto.
El impacto de la interacción virtual
en los procesos electorales de México*

Julián Atilano Morales

*Las compras consolidadas de medicamentos,
¿una política pública de salud eficiente?*

Enrique Martínez Moreno
José Carlos Ferreyra López
Carlos Cano García

*Política de reinserción social en México,
la cárcel y su potencial para la reincorporación
a la sociedad de los delincuentes*

Cynthia Alejandra Córdoba Sánchez

*Los dilemas de la participación ciudadana
frente al desequilibrio entre la ciudad
competitiva y la ciudad justa*

Jasmin Anavel Monterrubio Redonda

*Entre lo local y lo foráneo. Gentrificación y
discriminación en San Miguel Allende, Guanajuato*

Martha Inés Flores Pacheco
Martha Patricia Guerra Vallejo

RESEÑA

*El agua en tiempos de incertidumbre.
Una propuesta de análisis sobre conflictos
hídricos en la metrópolis de México*

Karina Kloster

.....

**Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública**

Marcelo de Jesús Torres Cofiño

DIRECTOR GENERAL

Netzahualcōyotl Vázquez Vargas

DIRECTOR DE ESTUDIOS SOCIALES

Ricardo Martínez Rojas

DIRECTOR DE ESTUDIOS DE DESARROLLO REGIONAL

Enrique Esquivel Fernández

ASESOR GENERAL

*Revista Legislativa de Estudios
Sociales y de Opinión Pública*

COORDINACIÓN EDITORIAL

Elizabeth Cabrera Robles

CORRECCIÓN DE ESTILO

Claudia del C. Ayala Sánchez

FORMACIÓN Y DIAGRAMACIÓN

José Olalde Montes de Oca

ASISTENCIA EDITORIAL

Nora Iliana León Rebollo

CUIDADO DE LA EDICIÓN Y DISEÑO

Alejandro López Morcillo

Consejo Editorial

Francisco Abundis

PARAMETRÍA

Israel Arroyo García

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

Ulises Beltrán Ugarte

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS

María Braun

WAPOR, ARGENTINA

Jorge Buendía Laredo

BUENDÍA Y LAREDO

Roy Campos

CONSULTA MITOFSKY

Julia Flores

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Francisco Guerrero Aguirre

UNIVERSIDAD ANÁHUAC DEL NORTE

Manuel Alejandro Guerrero

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

Ramón Lecuona Valenzuela

UNIVERSIDAD ANÁHUAC DEL NORTE

Nicolás Loza Otero

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

Alejandro Moreno

INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO

Benito Nacif Hernández

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Marcelo Ortega Villegas

CONSULTA MITOFSKY

Hernando Rojas

UNIVERSIDAD DE WISCONSIN-MADISON

Martha Singer Sochet

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Mariano Torcal

UNIVERSIDAD POMPEU FABRA

Ignacio Zuasnábar

UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL URUGUAY

.....

Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública, año 9, núm. 18, julio-diciembre, 2016, es una publicación semestral de la Cámara de Diputados a través del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, Primer Piso, Col. El Parque, México, DF, Tel. 5036 0000 ext. 55237, <http://diputados.gob.mx/cesop>, revista.legislativa@congreso.gob.mx. Editor responsable: Alejandro López Morcillo. Reserva de derechos al uso exclusivo: 04-2014-041110205100-102, ISSN: 2007-1531, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Licitud de Título núm. 14502, Licitud de Contenido núm. 12075, ambos otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas

.....

de la Secretaría de Gobernación, el 29 de junio de 2009. Impresa por mc Editores, Selva 53, altos 204, Col. Insurgentes Cuicuilco, CP 04530, Delegación Coyoacán, Ciudad de México. Este número se terminó de imprimir el 30 de junio de 2016. Con un tiraje de mil ejemplares.

Los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de los autores.

Se permite la reproducción parcial o total siempre y cuando se cite la fuente.

Esta publicación aparece incluida en los índices: Benson Latin American Collection, Dialnet, Flacso Andes, Ulrich's International Periodicals Directory, Latindex, Clase y e-revistas.

.....

Contenido

VOLUMEN 9 • NÚMERO 18 • JULIO-DICIEMBRE DE 2016

Presentación

5

ARTÍCULOS

Julián Atilano Morales

De las redes sociales al voto.

El impacto de la interacción virtual
en los procesos electorales en México

9

Enrique Martínez Moreno,

José Carlos Ferreyra López

y Carlos Cano García

Las compras consolidadas de medicamentos:

¿Una política pública de salud eficiente?

47

Cynthia Alejandra Córdova Sánchez

Política de reinserción social en México: La cárcel

y su potencial para la reincorporación

de los delincuentes a la sociedad

105

Jasmin Anavel Monterrubio Redonda
Los dilemas de la participación ciudadana
frente al desequilibrio entre la ciudad
competitiva y la ciudad justa
143

Martha Inés Flores Pacheco
y Martha Patricia Guerra Vallejo
Entre lo local y lo foráneo.
Gentrificación y discriminación
en San Miguel de Allende, Guanajuato
183

RESEÑA

Karina Kloster
El agua en tiempos de incertidumbre.
Una propuesta de análisis sobre
conflictos hídricos en la metrópolis de México
207

Content

VOLUME 9 • NUMBER 18 • JULY-DECEMBER 2016

Presentation

5

ARTICLES

Julián Atilano Morales

Social networks to vote. The impact of virtual interaction in the electoral processes in Mexico

9

*Enrique Martínez Moreno, José Carlos Ferreyra López
and Carlos Cano García*

The shopping consolidated of drugs,
a political public of health efficient?

47

Cynthia Alejandra Córdoba Sánchez

Policy of social reintegration in Mexico,
jail and its potential for the
return to the society of criminals

105

Jasmin Anavel Monterrubio Redonda
The dilemmas of the participation citizen
facing the imbalance between the city
competitive and the city fair
143

Martha Inés Flores Pacheco
and Martha Patricia Guerra Vallejo
Between the local and the foreign.
Gentrification and discrimination
in San Miguel Allende, Guanajuato
183

REVIEW

Karina Kloster
The water in times of uncertainty.
A proposal for analysis of
water conflicts in the metropolis of Mexico
207

Presentación

Los artículos presentados en este número 18 de la Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública formaron parte de los 10 primeros lugares de 112 trabajos recibidos de todo el país por medio de la convocatoria para el Premio Nacional de Investigación Social y de Opinión Pública en su versión 2016, que se celebra desde hace seis años. Por la calidad y contenido de estos materiales el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública decidió publicarlos en la presente edición, bajo el aval del jurado calificador que en esta ocasión se conformó por la Dra. Myriam Cardozo Braum, el Dr. Gerardo Esquivel Hernández y el Dr. Edmundo Berumen Torres, reconocidas personalidades en sus ámbitos profesionales, a quienes el CESOP agradece ampliamente su destacada colaboración y extiende su reconocimiento y gratitud permanente.

En el marco de las aportaciones de este ejercicio editorial, durante los últimos años se ha intentado medir el efecto de la interacción virtual en los procesos electorales, así como sus resultados. Para abordar este tema, Julián Atilano Morales, a través de su artículo, “De las redes sociales al voto. El impacto de la interacción virtual en los procesos electorales en México”, presenta el desarrollo que han tenido los procesos electorales de 2009 a 2015 en México en el marco del uso de las redes sociales virtuales y del acceso a internet. Asimismo, analiza un conjunto de investigaciones que miden la relación causal entre internet y el comportamiento electoral, así como ocho encuestas

sobre cultura política y prácticas ciudadanas. Los resultados de esta investigación desde la perspectiva del autor, muestran una debilidad en los estudios y encuestas, las cuales han intentado introducir la variable Internet, ya que al intentar operacionalizar esta variable no utilizan los mismos indicadores ni desarrollan una dimensión teórica. Por consiguiente propone el desarrollo de una perspectiva teórica que relacione la interacción virtual y el comportamiento electoral en campo.

Por su parte, Enrique Martínez Moreno, José Carlos Ferreyra López y Carlos Cano García, en “Las compras consolidadas de medicamentos, ¿una política pública de salud eficiente?”, llevan a cabo una evaluación de las compras consolidadas de medicamentos para los años 2013 a 2016, las cuales se proponen como una política pública de salud orientada a la contención del gasto para lograr mayor eficiencia presupuestal.

A partir de describir el proceso de las compras y de proponer indicadores de cobertura de atención a la población, eficiencia del gasto y dispersión de precios de medicamentos, se demuestra que existe un conjunto de deficiencias que sugieren el rediseño y la programación del proceso en cada una de sus etapas.

En razón de lo anterior, para los autores es necesario que las autoridades consideren el establecimiento de nuevos criterios para la definición de claves de medicamentos que deben participar para evitar un número creciente de claves desiertas, compras fuera de las consolidadas y de incumplimientos por omisiones tanto de las instituciones compradoras como de los proveedores.

“Política de reinserción social en México, la cárcel y su potencial para la reincorporación a la sociedad de los delincuentes”, de Cynthia Alejandra Córdova Sánchez, aborda el tema de la función de la reinserción social en México y señala que ésta se delega en buena parte al sistema penitenciario. La autora en este apartado analiza el potencial que la prisión puede ejercer en la reducción de la reincidencia delictiva y las barreras institucionales y sociales que limitan la influencia de la prisión sobre los procesos de desistencia delictiva y reinserción social. Con base en un estudio de orden cualitativo, el estudio concluye que la función de la reinserción social rebasa el alcance institucional de

la prisión. De igual forma, se sugieren alternativas para fortalecer el tratamiento penitenciario y se presenta la necesidad de vincular el tratamiento con la fase posterior a la liberación de los internos.

En “Los dilemas de la participación ciudadana frente al desequilibrio entre la ciudad competitiva y la ciudad justa”, Jasmin Anavel Monterrubio Redonda explora las condiciones para la participación ciudadana en los procesos de planeación urbana y las decisiones sobre las intervenciones urbanas a partir de la identificación de varios elementos que ponen en desequilibrio la planeación indicativa con la planeación participativa en materia de ordenación del territorio, los cuales desencadenan resistencias a las políticas urbanas que están transformando la Ciudad de México, en particular sus áreas centrales.

Esto se lleva a cabo mediante el análisis de las percepciones y opiniones de habitantes de 10 áreas testigo en tales áreas a través de variables y categorías que expresan la carencia de legitimidad tanto de las intervenciones urbanas como de los actores públicos y privados que producen el espacio habitable en la ciudad, así como la valoración que el habitante realiza acerca de los canales de participación ciudadana.

Martha Inés Flores Pacheco y Martha Patricia Guerra Vallejo, en su artículo denominado “Entre lo local y lo foráneo: gentrificación y discriminación en San Miguel de Allende, Guanajuato”, analizan el fenómeno de la discriminación y la gentrificación en este municipio turístico. Las autoras reflexionan sobre los procesos migratorios y turísticos en pequeñas poblaciones y los efectos que ocasionan en la población local. La especialización económica de San Miguel Allende, fincada en el turismo, coadyuva a la generación de una sociedad polarizada y desigual en donde la convivencia social entre los grupos que interactúan en un mismo espacio ha dado lugar a prácticas discriminatorias. Aunado a lo anterior, la ciudad ha vivido un proceso de gentrificación que induce a la población local a vender sus propiedades del centro de la ciudad para irse a vivir a las orillas. Esto ha dado lugar a una ciudad con grandes contrastes donde la discriminación social se ha hecho más evidente y la convivencia entre población heterogénea, en lo cultural y económico, ha mermado la cultura, identidad y prácticas tradicionales de la población local.

PRESENTACIÓN

Finalmente, Karina Kloster reseña el libro *El agua en tiempos de incertidumbre. Una propuesta de análisis sobre conflictos hídricos en la metrópolis de México*, de Felipe de Alba. Se trata del camino personal que el autor ha recorrido en su investigación sobre el agua, con experiencias en el sector y en la investigación sobre el tema desde una perspectiva holística de un problema que, en ocasiones, tiende a ser reducido a la construcción simple de nuevos sistemas de aprovisionamiento.

Los trabajos aquí reunidos pretenden fortalecer el quehacer legislativo, por lo que tienen como cometido ser de utilidad para los estudiosos de estos temas, así como para el público en general, dentro y fuera de nuestras fronteras.

De las redes sociales al voto. El impacto de la interacción virtual en los procesos electorales en México

*Julián Atilano Morales**

La teoría no se puede construir sin datos,
pero tampoco se puede construir
sólo con datos.
Jeffrey Alexander.

Resumen: Esta investigación presenta el desarrollo que han tenido los procesos electorales en México en el marco del uso de las redes sociales virtuales y del acceso a internet. Se abordan los casos más emblemáticos de 2009 a 2015 y se presenta la siguiente pregunta: ¿Cómo se ha intentado medir el efecto de la interacción virtual en los procesos electorales y cuáles han sido los resultados? Para responder esta interrogante se analiza un conjunto de investigaciones que miden la relación causal entre internet y comportamiento electoral, además ocho encuestas sobre cultura política y prácticas ciudadanas. Los resultados muestran una debilidad en los estudios y encuestas que han intentado introducir la variable internet, ya que al intentar operacionalizar dicha variable no utilizan los mismos indicadores ni desarrollan una dimensión teórica. Finalmente, se propone de manera general una perspectiva teórica que relacione la interacción virtual y el comportamiento electoral.

Palabras clave: estudios electorales, redes sociales virtuales, comportamiento electoral, interacción virtual, investigación comparativa.

Of the networks social to the vote. The impact of the interaction virtual in those processes electoral in Mexico

Abstract: This research presents the development of electoral processes in Mexico within the framework of the use of virtual social networks and Internet access. The most emblematic cases from 2009 to 2015 are addressed and the following question is presented: How has an attempt been made to measure the effect of virtual interaction on electoral processes and what have been the results? To answer this

question are analyzed a set of investigations that measure the causal relationship between the Internet and electoral behavior, furthermore to eight surveys on political culture and citizen practices. The results of this research show a weakness in studies and surveys that have attempted to incorporate the variable Internet, since in trying to operationalize it the same indicators are not used nor develop a theoretical dimension. Finally, in general, a theoretical perspective that relates virtual interaction and electoral behavior is proposed.

Keywords: Electoral studies, virtual social networks, electoral behavior, virtual interaction, comparative research.

Internet y elecciones en México: Un problema sociológico

El uso de plataformas virtuales en los procesos electorales es un fenómeno que ha cobrado relevancia en los estudios sobre opinión pública desde distintas áreas de la academia, como la sociología, la comunicación y la ciencia política. Los procesos electorales también se disputan en Facebook, Twitter, Youtube, Instagram, WhatsApp, Periscope y diversos blogs; de este modo, el uso de las redes sociales virtuales se ha convertido en una exigencia para quienes aspiran a un cargo de elección popular.

La disputa en el campo virtual debe entenderse desde la multidimensionalidad del espacio en el que interactúan las personas en su vida cotidiana; de esa manera, en el espacio virtual existe una interacción que no es cara a cara. Esto posibilita mecanismos de influencia entre los internautas; es decir, lo que el individuo exprese en el espacio virtual –específicamente, en las redes sociales virtuales al compartir un documento, imagen, audio, video, reflexión o cualquier otro artefacto discursivo– podrá tener la capacidad de influir en aquellas personas con las que interactúa.

Es así como la información que se genera en los procesos electorales, ya sea desde los partidos y los medios de comunicación o desde las organizaciones y los individuos, se introduce en el espacio virtual mediante distintos artefactos discursivos. Al entrar en contacto con los internautas, esta información puede resignificar los universos simbólicos o reproducir los existentes. Este proceso se debe a la posibilidad de interacción entre los internautas en una red tecnológica y digital.

Con el desarrollo de la web 2.0, la comunicación involucra otras dinámicas que permiten una interacción más horizontal; es decir: “la difusión de internet, las comunicaciones inalámbricas, los medios de comunicación digitales y una serie de herramientas de software social han provocado el desarrollo de redes horizontales de comunicación interactiva que conectan lo local con lo global en cualquier momento” (Castells, 2012, p. 101). Es en esta etapa de la web donde surgen redes sociales virtuales como Facebook y Twitter.

En esa línea, la adaptación de las personas a las tecnologías de la comunicación e información ha estado mediada por el nivel de acceso a internet y a la capacidad de banda ancha con que se cuenta. Así, la presencia de los procesos electorales en el espacio virtual no sólo depende de las características y transformación de la web 1.0 a la web 2.0,¹ sino también de la posibilidad de acceso a internet.

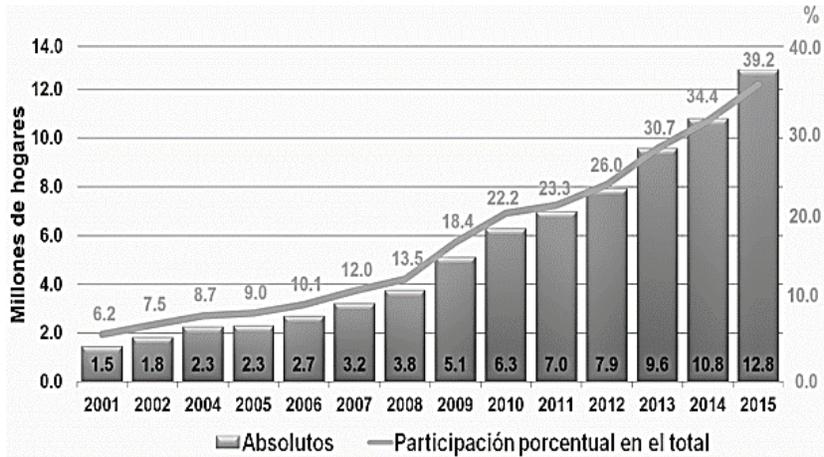
En el contexto mexicano este acceso ha crecido de manera constante en los últimos años: únicamente en los hogares, el incremento pasó de 6.2% a 39.2% de 2001 a 2015. Es decir, en 14 años 11.3 millones de hogares tuvieron acceso a internet (Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares [ENDUTIH], 2015).

En la Gráfica 1 se observa un importante crecimiento a partir de 2008, año de florecimiento de las redes sociales virtuales. Como una bola de nieve, el espacio virtual adquiere más fuerza en la medida en que hay más internautas, ya que cada uno consume y produce información. Internet deja entonces de ser un bien de lujo y se convierte en un bien necesario.

Por otro lado, en el plano individual la población internauta creció en 38 millones de 2006 a 2015. De esa manera, la última medición de la Asociación Mexicana de Internet (Amipci, 2016) reportó un total de 59 millones de internautas en México. El crecimiento ha sido rápido

¹ El desarrollo de la web 1.0 a la web 2.0 es posible a partir de las características de la www (world wide web), ya que al ser “un sistema de distribución de información a partir de un conjunto de protocolos y del lenguaje HTML (Hypertext Markup Language)” [Meneses, 2015, p. 4] puede evolucionar al crearse conexiones en red y al proliferar las tecnologías digitales.

Gráfica 1. Hogares con acceso a internet en México, 2001-2015



Fuente: ENDUTIH, 2015.

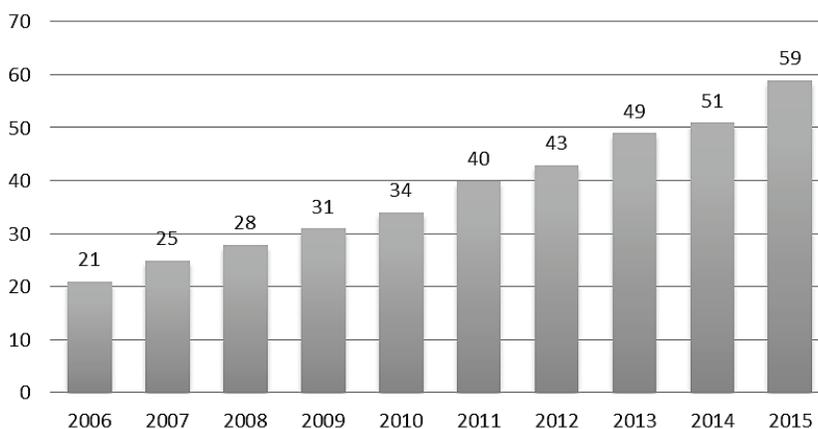
y constante: tan sólo de 2014 a 2015 hubo un incremento de ocho millones de internautas (Gráfica 2).

Por otra parte, las distintas mediciones realizadas sobre acceso a internet son relativamente cercanas. Por ejemplo, según la ENDUTIH de 2015, la población total de internautas es de 62.4 millones de personas, es decir, 57.4% de la población.

Esta última medición contempla la conexión a internet en escuelas, trabajo, lugares públicos, restaurantes, bibliotecas y otros espacios (ENDUTIH, 2015). La encuesta también señala una diferencia mínima en el uso de internet por género: 49% mujeres y 50.8% hombres. Del total de internautas, 76.5% tiene entre 18 y 34 años y 46.7% entre 35 y 39 años. Acerca del uso, 88.7% se conecta para obtener información, 84.1% para comunicarse y 71.5% para conectarse a una red social virtual, por mencionar algunos ejemplos.

Por otro parte, es importante señalar que la inequidad digital propicia que la interacción virtual sea limitada y que haya una brecha que va más allá del acceso a internet (Meneses, 2015). La inequidad digital se incrementa debido a una débil conexión y capacidad de banda ancha, así como al uso de dispositivos móviles anteriores a la tercera generación. Esta heterogeneidad se observa también en el nivel

Gráfica 2. Población internauta en México de 2006 a 2015, en millones



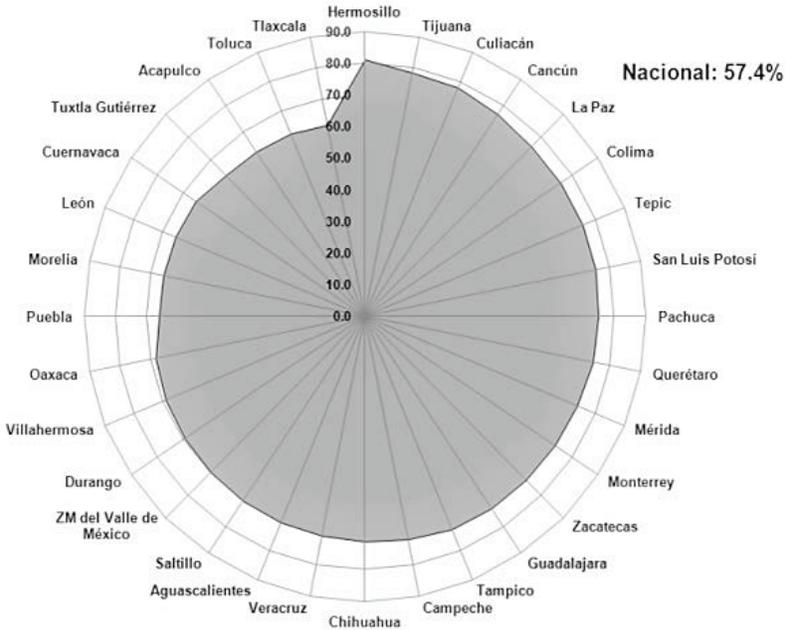
Fuente: Elaboración propia con base en Amipci, 2016.

de acceso a internet en el país, ya que este nivel varía según la ciudad. Por ejemplo, en Durango, la Zona Metropolitana del Valle de México, Saltillo, Aguascalientes, Veracruz, Chihuahua, Campeche, Tampico, Guadalajara, Zacatecas, Monterrey, Mérida, Querétaro, Pachuca, San Luis Potosí, Tepic, Colima, La Paz, Cancún, Culiacán, Tijuana y Hermosillo el porcentaje de usuarios de internet se sitúa por arriba de la media nacional, entre 70 y 80% (Gráfica 3).

Por otro lado, si se compara el acceso a internet de México con otros países veremos que estamos por arriba del promedio mundial, que es de 49.2%, pero por debajo de algunos países de la región, como Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Canadá, Colombia, Estados Unidos, Costa Rica y Panamá (Internet World Stats, 2016).

Complejizar lo que significa el acceso a internet permite entender la red digital y tecnológica que sostiene la interacción virtual en el país. En dicho ámbito la ciudadanía ha encontrado una plataforma para ampliar sus medios y formas de comunicación, para expresarse, disentir y dialogar. El espacio virtual se transforma en una extensión del espacio público, es decir, “la intensa y constante circulación de ideas, actitudes, contenidos y convicciones, que con frecuencia va de las redes digitales hacia espacios fuera de línea como los medios de comunicación, per-

Gráfica 3. Usuarios de internet por ciudades seleccionadas 2015



Fuente: ENDUTIH, 2015.

mite reconocer que nos encontramos ante la ampliación y la diversificación del espacio público” (Trejo, 2015, p. 19). Es así que los procesos políticos –y, entre ellos, los electorales– encuentran eco en las redes sociales virtuales.

Hablando de procesos electorales, encontramos un punto de quiebre en la apropiación del espacio virtual como extensión del espacio público en México en el periodo electoral de 2009.² En ese año surgió por vez primera una movilización que promovía anular el voto en gran parte del país. Sus promotores utilizaron como principal herramienta de comunicación las redes sociales virtuales, sobre todo

² Es importante señalar que la primera acción colectiva en México que tuvo grandes implicaciones mediáticas a escala mundial, a partir del uso de internet, fue orquestada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Principalmente se utilizó el correo electrónico, páginas electrónicas y blogs para compartir información, en el marco de la web 1.0. No obstante, este ejemplo lo dejó fuera del planteamiento ya que no se sitúa en el marco de los procesos electorales.

Youtube y, en menor medida, Facebook y Twitter, que en ese año comenzaban a posicionarse en México. También utilizaron el correo electrónico para enviar cadenas y blogs para difundir o generar información al respecto.

La movilización que comenzó en internet, pronto salió del espacio virtual. El tema trascendió y comenzó un debate a escala nacional. Fueron pocos los medios de comunicación y columnistas que se mantuvieron al margen (Alonso, 2010). También fueron pocos los actores políticos que no se posicionaron al respecto durante el proceso electoral de 2009. Cabe señalar que este movimiento no tenía un liderazgo central, sino liderazgos en distintas regiones y entidades del país (Reguillo, 2009). Asimismo, quienes se mostraban a favor de anular el voto tenían características en común: casi 50% de los anulistas tenía entre 18 y 36 años; la mitad eran mujeres (54%), recibían más de siete salarios mínimos diarios y 51% tenía estudios universitarios (Crespo, 2010). Observamos un grupo bastante homogéneo, pero distante de las medias sociodemográficas del país. Esto también explica sus resultados, pues las principales movilizaciones tuvieron lugar en aquellas entidades urbanas con mayor acceso a internet, nivel de ingreso y escolaridad (Cisneros, 2012).

Los resultados de la movilización anulista se reflejaron en las urnas. El voto nulo fue de 5.39% del total de votos de la jornada electoral de julio de 2009; el Partido del Trabajo, Convergencia (ahora Movimiento Ciudadano) y el Partido Social Demócrata (Instituto Nacional Electoral [INE], 2016). Sin embargo, esta tendencia no tuvo ninguna implicación sustancial en el proceso electoral pues, a diferencia de lo que sucede en otros países, en México el voto nulo o en blanco no tiene ninguna repercusión legal.

Tres años después, en 2012, un grupo de jóvenes irrumpió en el proceso electoral con el movimiento #YoSoy132. A diferencia de la movilización a favor del voto nulo de 2009, este movimiento convocó a la población a votar por algún partido o candidato. La acción colectiva comenzó el 11 de mayo de 2012, en el marco de la visita del candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Enrique Peña Nieto, a la Universidad Iberoamericana (UI). En ese evento, un grupo de estudiantes de dicha universidad increpó al candidato sobre su responsabili-

dad en las violaciones a los derechos humanos ocurridos en 2006, en el municipio de San Salvador Atenco, cuando Peña Nieto era gobernador del Estado de México.

Al día siguiente, algunos miembros del PRI (Partido Revolucionario Institucional) descalificaron a los estudiantes que se manifestaron contra su candidato tachándolos de intolerantes, incitadores, provocadores y porros; incluso pusieron en duda que fuesen estudiantes de la Universidad Iberoamericana. Estas acusaciones se difundieron en diarios, radio y televisión, pero la opinión de los manifestantes no tuvo eco en los principales medios de comunicación.

Ante tal situación, 131 alumnos de la Universidad Iberoamericana decidieron realizar y difundir un video en Youtube en el que mostraban la credencial que los identificaba como estudiantes y aseguraban que nadie los había entrenado para manifestarse contra el candidato priísta. El video tuvo una fuerte recepción y trascendió a los medios de comunicación tradicionales. En las primeras seis horas de su publicación en Youtube, el video se había reproducido 21,747 veces (Contralínea, 2012).

Posteriormente se conformó el movimiento #YoSoy132, el cual se organizó mediante asambleas en distintas entidades del país. Tuvo una fuerte presencia en las redes sociales virtuales ya que las movilizaciones que se realizaban en las calles eran muchas veces organizadas y casi siempre difundidas en el espacio virtual. De hecho, en 2012 la red social Facebook ya se había convertido en la favorita de los internautas mexicanos y Twitter ya tenía fuerte presencia.

Más allá del movimiento #YoSoy132, en conjunto, la participación de la ciudadanía y de los partidos en las redes sociales virtuales y en internet fue notable en el proceso electoral de 2012. Por ejemplo, en el artículo “Tan cerca de Twitter y tan lejos de los votantes” se menciona que “seis de cada diez electores siguieron las campañas presidenciales a través de internet y 43% de los usuarios asignó una influencia considerable a este medio en las elecciones” (Ricaurte, 2013). En dicha elección, todos los candidatos que contendieron por la presidencia de la república y por las gubernaturas tuvieron presencia en las redes sociales virtuales. Muchos de ellos pagaron publicidad en Facebook

para poder estratificar su impacto e influencia, además de llegar a segmentos poblacionales antes no alcanzados.

La presencia de los partidos y candidatos en las redes sociales virtuales se volvió parte de la dinámica política, incluso hubo una adecuación de las prácticas habituales de los partidos en el mundo virtual (Meneses, 2013). Además, los partidos y políticos contrataron personas para que administraran sus cuentas de Facebook y Twitter, es decir, para que les publicaran contenidos, contestaran mensajes e interactuaran con los internautas, entre otras cosas.

Al año siguiente, durante el proceso electoral de 2013, en el municipio de Xalapa, Veracruz, un joven utilizó la imagen de su gato y diseñó la campaña del Candigato Morris: un candidato no registrado que encabezó un movimiento para anular el voto en dicha entidad. La campaña se centró principalmente en el uso de Facebook y en menor medida de Twitter. Generó un debate local, y tuvo gran resonancia en todo el país por su creatividad y por apelar a la democracia en una entidad que en ese momento no había tenido alternancia electoral. La presencia del Candigato Morris rebasó las fronteras nacionales ya que la noticia se documentó en algunos diarios internacionales. Llegadas las elecciones, se registraron 7,115 votos nulos, es decir, 4.9% del total de los votos. Este porcentaje fue superior al promedio de votos nulos de las elecciones de 2004 a 2010, que fue de 3.0% (INE, 2016).

En el proceso electoral de 2015 el uso de las redes sociales virtuales nuevamente se ubicó en el centro del debate político. En algunas entidades su uso fue vital en la estrategia de quienes contendían por un puesto público. Por ejemplo, en el estado de Nuevo León, el actual gobernador, Jaime Rodríguez “El Bronco”, utilizó de forma eficaz las redes sociales virtuales. Su presencia en dicho espacio ya era notable antes de ser gobernador. Específicamente, su figura se había mediatizado después de salir ileso de dos atentados; además, un año antes de la elección de 2015 se difundió la película autobiográfica titulada *Un Bronco sin miedo*.

En una entrevista al diario digital *m-x*, Jaime Rodríguez comentó que utilizó las redes sociales virtuales para contactar a los representantes que necesitaba a fin de cubrir las casillas el día de la elección:

Nuevo León tiene 3 millones 200 mil electores y Facebook 2 millones 800 mil cuentas de gente mayor de edad. Veo que tenemos posibilidad porque la gente opina y vamos midiendo el ánimo. Nada más en tres días, a través de Facebook, llevo casi 2 mil 200 representantes de los 3 mil 600 que necesito. Lo quise hacer a través de Facebook. Me voy a atrever a probar las redes sociales. Con eso podemos vencer a la televisión. Con eso podemos vencer el corporativismo publicitario. Podemos hacerlo sin necesidad de llegar a la fricción, al pleito, a la intriga mediática (Alvarado, 2014).

La estrategia de comunicación de “El Bronco” se centró en el uso óptimo de las redes sociales, es decir, puso atención en los contenidos y en hacia quiénes se dirigía. Se puso énfasis en la interacción entre el ciudadano y el candidato a través de las redes sociales virtuales. Por ejemplo, a diez días de asumir la gubernatura, en una entrevista para Radio Dual Televisión —transmitida en YouTube—, el gobernador mencionó:

[...] ahorita voy a llegar al aeropuerto, ahí voy a estar una hora esperando el vuelo y me pongo a chatear. Me pongo a contestarle a la raza, empiezo a ver el chisme del día, a cotorrear con la gente para arreglar problemas o simplemente para platicarnos las cosas. Los políticos le tienen mucho miedo a Facebook porque no interactúan con la gente. Entonces el político es una gente alejada, tiene miedo que alguien les reclame. Yo al que me reclama me pongo a chatear y discutimos qué tiene, nos conocemos y al final del día quedamos como amigos (Radio Dual, 2015).

Los contrincantes de “El Bronco” también utilizaron las plataformas virtuales, sin embargo, gran parte del éxito de este candidato fue la construcción de significados que apelaran a los marcos de sentido de los internautas. Sin aventurarme demasiado, me parece que la diferencia entre “El Bronco” y sus opositores fue el discurso, pero principalmente los significados que lo componen. Es decir, en un contexto en el que el crimen organizado ha modificado las dinámicas de la vida cotidiana —como sucede en Nuevo León y en otras partes del país—, el discurso de alguien que lo combatió y además aseguró que no descansaría hasta derrocarlo puede generar ciertos efectos en la ciudadanía.

Pero no sólo eso, su posición desde la independencia partidista ha sido muy redituable en un escenario en el que los partidos políticos se disputan el primer lugar entre las instituciones con menor confianza ciudadana.

Comenzamos entonces a observar que la incidencia en la opinión pública desde el uso de las redes sociales no tiene el mismo efecto para todos, ni tiene efecto sólo porque éstas se usan. Sin embargo, es claro que sí tienen influencia y relevancia académica y política.

En el mismo proceso electoral de 2015, en el municipio de Guadalajara, el actual presidente, Enrique Alfaro, también hizo un uso efectivo de las redes sociales virtuales para influir en la opinión pública. El mensaje que el candidato logró posicionar entre los internautas fue sobre el cambio y la alternancia como oportunidad para solucionar problemas. La creación de contenidos originales se traslapó con la agenda que quería marcar, cubrió el espacio virtual y dio inmediata respuesta a los comentarios o preguntas que se generaron en sus páginas y grupos.

El equipo del candidato estableció una campaña denominada “Dona un Tweet”, en la que los usuarios de Twitter podían permitir que a través de sus cuentas la cuenta de Enrique Alfaro retuiteara, de forma automática, un tuit todos los días. Esta campaña permitió que ciertos temas se posicionaran entre las tendencias principales de Twitter. Además, se monitorearon las opiniones de los internautas mediante la distinción y agrupación de palabras, y posteriormente se desarrollaron nubes semánticas para saber sobre qué temas se estaba hablando. Esta estrategia permitió conocer la opinión de los internautas sobre varios temas.

Como último ejemplo, en el mismo proceso electoral fue exitosa la campaña de Pedro Kumamoto, actual diputado independiente por el distrito local 10 en el municipio de Zapopan. Su triunfo fue muy relevante dentro del contexto en el que estaba compitiendo. El joven candidato Kumamoto le ganó a Movimiento Ciudadano, partido que ganó el municipio de Zapopan, el municipio de Guadalajara y tres de los cuatro distritos que rodean el distrito 10 (Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco [IEPCJ], 2015). Además, según los resultados, ni sumando los votos de quienes quedaron en segundo y tercer lugar habrían podido ganarle.

Durante el proceso electoral de junio de 2015 la campaña de Pedro Kumamoto fue tomando fuerza hasta convertirse en una opción real para el electorado zapopano. En un seminario de El Colegio de México realizado en abril de 2016, el diputado comentó que el primer día del proceso electoral las preferencias hacia su candidatura se encontraban debajo de 1%, según información que le concedió un diario local. Con tan sólo 12 spots durante 60 días por cada estación de radio, una de sus fortalezas fue el uso estratégico de las redes sociales virtuales.

Al respecto, el periodista Diego Petersen Farah comentó en la revista *Nexos*:

De acuerdo con Julio Téllez, investigador del Observatorio Electoral 2015 del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la de Kumamoto fue, junto con la de Enrique Alfaro (MC, Guadalajara) y Jaime Rodríguez El Bronco (Independiente, Nuevo León) una de las tres mejores campañas en redes, con la diferencia de que las dos primeras fueron operadas por equipos profesionales mientras que la de Kumamoto la llevaron sólo voluntarios (Petersen, 2015).

Asimismo, en una entrevista de la revista *Alto Nivel*, Eliazar Parra Cárdenas, encargado de programar y automatizar las labores digitales de la campaña de Pedro Kumamoto, comentó que se utilizó Facebook, Twitter, Telegram y WhatsApp para interactuar con el electorado. Sobre Facebook, el analista comentó que únicamente gastaron 23,273 pesos en pautas publicitarias durante la campaña. Además, señaló, “nuestro tráfico era tan orgánico que casi todo el dinero se dedicó más bien a tratar de salirnos de nuestro core demográfico de jóvenes promoviendo contenido” (Rodríguez, 2015).

Facebook fue una de las herramientas más activas del equipo ya que, a diferencia de otras redes virtuales, permite una interacción de mayor amplitud por el número de caracteres permitidos para publicar o comentar. También se utilizó para compartir documentos, videos y enlaces.

En Twitter, red en la que el número de caracteres está limitado, la estrategia se centró en enviar información o posicionarse respecto de

ciertos temas ya que es una herramienta utilizada por los periodistas para buscar información. Además, utilizaron Twitter para transmitir 20 videos en tiempo real mediante Periscope.

De acuerdo con Parra Cárdenas, buscaron una estrategia para llegar a los electores de una manera más activa y directa, pero sin interrumpir su privacidad. Para lograrlo utilizaron WhatsApp con el consentimiento de las personas. Es decir, de casa en casa y en los actos públicos se solicitaba el número de teléfono de los votantes explicando que se les enviaría información textual y videos y se les contactaría para convocar y movilizar. Con esta estrategia generaron una base de datos de aproximadamente 4,000 números telefónicos. Además, Parra Cárdenas comenta: “Le pedíamos permiso a la gente y al principio descubrimos que era tanta la respuesta, que cuando teníamos evento una de las colaboradoras mandaba el mismo mensaje a más de 1,500 personas. Eventualmente automatizamos ese proceso y la colaboradora pasó de invertir 12 horas a una hora en mandar el mensaje”.

Por otra parte, también se crearon algunos grupos de apoyo al candidato. Éstos trascendían las cuentas oficiales en el sentido de que no eran manejados por el equipo del diputado. Por ejemplo, en Facebook se creó el grupo Tapatíos en el Exilio con Kumamoto. Los cuatro administradores (dos hombres y dos mujeres) describieron al grupo de la siguiente manera: “Grupo de Tapatíos que apoyamos la candidatura independiente de Pedro Kumamoto por el distrito 10 de Jalisco. No podemos votar allá pero nos importa la ciudad que nos vio crecer y donde viven nuestras familias. Queremos un representante genuino y comprometido en el Congreso de Jalisco”. En general, este grupo estaba conformado por estudiantes inscritos en licenciaturas y posgrados, así como por profesionistas inmersos en el mercado laboral, todos fuera de Jalisco o del país.

Al analizar estos ejemplos, observamos que la interacción virtual requiere un cúmulo de significados que permiten el vínculo entre internautas. Así, la interacción dependerá de afinidades, intereses y estímulos. En su mayoría, estas afinidades provienen de las redes que se construyen fuera del espacio virtual, lo que permite una mayor cercanía.

Desde 2009 hasta 2015 se observó la relevancia del espacio virtual en los procesos electorales. De manera gradual, las posibilidades de interacción que permiten las redes sociales virtuales se han vuelto más complejas y su influencia en la opinión pública es mayor. Sin embargo, esta influencia no consiste únicamente en transmitir un mensaje, también es necesario construir una narrativa que arrope dichos mensajes. En todos los casos se señalaron discursos que apelan a la democracia, a la participación política en el sentido que sea, a la rendición de cuentas y a la transparencia en el ejercicio de gobierno. Estos elementos configuran una red de significados que se introducen en los universos simbólicos de los receptores.

En estos ejemplos también observamos un discurso de indignación contra las malas prácticas de la clase política tradicional. Cada ejemplo se posiciona frente a un otro que representa valores opuestos a los democráticos. En ese sentido, el uso de las emociones es un elemento estratégico para influir ya que su efectividad deriva en la activación de la acción (Jasper, 1995).

En este apartado hemos mostrado lo relevante y complejo que resulta influir en la opinión pública mediante el uso de las redes sociales virtuales. Este fenómeno es importante para la academia, pero más para aquellas personas u organizaciones que buscan influir en el espacio virtual y, por ende, en la opinión pública. Demos otro paso para preguntarnos cómo se está abordando este fenómeno, cómo se está intentando operar el fenómeno sociológico aquí expuesto; y cómo se pretende captar la influencia construida a partir de la interacción virtual. Ante estas inquietudes y desde una postura crítica, la pregunta que guía esta investigación es la siguiente: ¿Cómo se ha intentado medir el efecto de la interacción virtual en los procesos electorales y cuáles han sido los resultados en México?

El impacto de internet en el comportamiento electoral

Medir el impacto de internet en la participación electoral es una tarea reciente en la investigación académica. Un problema general para las investigaciones de este tipo es de orden teórico-metodológico, es

decir, el proceso para operacionalizar la dimensión de internet en la predicción del voto. Para realizar tal operación algunas investigaciones definen la dimensión de internet y posteriormente incluyen los indicadores que la construyen. Después utilizan modelos estadísticos de regresión no lineal para conocer las probabilidades en la participación electoral; asimismo, para ofrecer resultados robustos estos modelos controlan las teorías alternativas sobre determinantes del voto.

A continuación se exponen los resultados de esas investigaciones y los indicadores que se utilizan para medir la influencia de internet en la participación y el comportamiento electoral en México. El objetivo es señalar el nulo consenso que hay cuando se realiza dicha medición ya que no se ha propuesto una dimensión teórica que dé cuenta del hecho sociológico que propicia la interacción virtual.

Comenzamos con dos textos publicados en 2014 en el libro *El comportamiento electoral mexicano en las elecciones de 2012*, coordinado por Gustavo Meixuero y Alejandro Moreno. Las investigaciones que componen el libro utilizan las encuestas del Proyecto Comparativo de Elecciones Nacionales (Comparative National Elections Project-CNEP) 2006 y 2012.

En el primer texto, “Exposición a medios de comunicación y participación electoral”, Benjamín Temkin y Georgina Flores-Ivich contribuyen al debate sobre la influencia de los medios de comunicación en la participación electoral. El indicador utilizado para medir internet fue: Durante las campañas electorales, ¿con qué frecuencia siguió las noticias en internet?

Se realizó un análisis de regresión logística para estimar el impacto de la exposición a medios en la participación política. Además, se estimaron probabilidades mediante un cálculo de efectos marginales. Enfocándonos en la variable internet, uno de los principales hallazgos apunta hacia el tipo de contenidos que se coproducen en el espacio virtual; los autores concluyen que “los resultados del modelo de regresión muestran que la exposición al contenido político en internet tiene un impacto mayor que el de la televisión sobre el nivel de participación electoral para 2012” (Temkin y Flores-Ivich, 2014, p. 279). Lo anterior únicamente sucede cuando la variable que utilizan para observar la

frecuencia de internet se sitúa en la categoría de respuesta Todos los días o casi todos los días, es decir, en la más alta.

En el segundo texto, “Consumo informativo y culturas cívicas: El papel de internet y las audiencias proactivas”, los autores analizan la relación entre siete dimensiones que construyen la cultura cívica y el consumo informativo en distintos medios de comunicación. El objetivo de esta investigación es conocer si las redes sociales virtuales contribuyen a desarrollar audiencias proactivas. Se operacionalizó cultura cívica mediante siete variables dependientes y, al igual que en el trabajo de Temkin y Flores-Ivich, se utilizó como variable independiente el mismo indicador para medir internet. Los autores concluyen que los

resultados de las encuestas de 2006 y 2012 muestran que internet favorece el conocimiento, las prácticas participativas —conversa más, vota más—, la identidad (sobre todo la eficacia política interna), tiene cierta preferencia por los valores democráticos y, al ser mucho más crítico, tiene menores grados de confianza política (Guerrero, Rodríguez y Machuca, 2014, p. 263).

De esa manera, los dos trabajos mencionado muestran resultados que sitúan la frecuencia del uso de internet como factor explicativo en el comportamiento electoral. Sin embargo, nos parece poco adecuado medir internet, radio, televisión y prensa de la misma manera ya que la frecuencia no analiza la capacidad proactiva del consumidor, como sucede en internet. En otras palabras, no es lo mismo estar tres horas escuchando la radio que navegando en internet. El internauta tiene una participación más dinámica y activa que el radioescucha o el televidente.

En la misma línea respecto de la revisión de bibliografía se encuentra la tesis de investigación de Julián Atilano (2014), *Reducción del abstencionismo en la elección concurrente de 2012 en México: Efectos de la movilización virtual*. La investigación analiza los efectos de la movilización virtual en la probabilidad de votar en el proceso electoral de 2012. El autor utiliza la misma fuente citada de las investigaciones anteriores, Proyecto Comparativo de Elecciones Nacionales, pero únicamente para el año 2012. Intenta complejizar la variable internet y propone la dimen-

sión de movilización virtual, operacionalizándola de la siguiente forma: *a)* ¿Utilizó internet para obtener información sobre las recientes campañas electorales?; *b)* ¿Qué tan importante fue para usted internet como fuente de información durante las recientes campañas electorales?; *c)* ¿Vio usted información en internet de alguno de los candidatos o partidos?; *d)* ¿De cuál candidato o partido visitó usted páginas de internet o recibió correos electrónicos?; *e)* ¿Vio usted información en internet de algún otro candidato o partido?; y *f)* ¿Recibió usted información política, de análisis o de opinión en internet que no proviniera de partidos o candidatos?

El análisis se realizó mediante un modelo logístico. La variable dependiente fue participación electoral y la independiente movilización virtual, que se controló con las teorías alternativas. Los resultados que presenta la investigación señalan que la presencia de movilización virtual incrementa 10% la probabilidad de votar de un apatidista y un partidista sofisticado, es decir, dos grupos de la población que usualmente se abstienen.

En términos generales, los resultados que presenta Atilano son marginales ya que utiliza demasiados indicadores para construir la variable de movilización virtual. Si los indicadores no están suficientemente correlacionados la variable puede tener pocas observaciones. Esto sucede cuando se realiza una agrupación de variables pero sin la existencia de una estructura subyacente.

Otra investigación que analiza la influencia de internet en la participación electoral es la de María Fernanda Somuano, “Internet y la participación política de los jóvenes en México” (en Alvarado [coord.], 2016). Con un enfoque dirigido a los jóvenes, el objetivo de la autora fue evaluar el impacto del uso de internet en los resultados de la elección de 2012. A diferencia de las investigaciones anteriores, en ésta no sólo se analiza el impacto de internet en el voto sino también en las protestas y el trabajo en campañas políticas. La información también se obtuvo de la encuesta CNEP-México 2012.

La autora realizó varios análisis logísticos para la población de jóvenes entre 18 y 29 años. Además, para operacionalizar internet hizo uso de la variable ¿utilizó internet para obtener información sobre las recientes campañas electorales? Los resultados mostraron que “el uso de internet sólo es significativo en el caso de la protesta” (Somuano, en

Alvarado [coord.], 2016, p. 265). Por otro lado, cuando se realizaron otros modelos logísticos para explicar el voto por el PAN (Partido Acción Nacional), PRI y PRD (Partido de la Revolución Democrática) [sólo jóvenes], los resultados sostuvieron que “el uso de internet y el nivel de escolaridad tuvieron un claro efecto sobre el voto de López Obrador. Es decir, el aumento de nivel de escolaridad, el uso de internet para el seguimiento de las campañas y el definirse como perredista aumentaron de manera importante la probabilidad de votar por el candidato del PRD” (Somuano, en Alvarado [coord.], 2016, p. 270).

En esta investigación, a diferencia de las dos primeras donde se utiliza la frecuencia en el uso para medir internet, se utiliza un indicador más específico que alude al proceso electoral. Lo anterior nos parece una buena decisión metodológica ya que se da preferencia a la precisión; sin embargo, la influencia que tiene la interacción virtual también implica procesos en los que el internauta no percibe el acceso que tiene a información política. Por ejemplo, un internauta puede comenzar una charla o discusión de forma espontánea sobre política con algún contacto en su red preferida, pero eso no significa que haya tenido la intención de usar internet para obtener información política. En ese sentido, y ante una pregunta tan cerrada, difícilmente se podrán captar los efectos de la interacción virtual.

Las cuatro investigaciones que se han presentado aquí tienen la particularidad de utilizar la misma encuesta para medir el impacto de internet aunque usando diferentes indicadores. Este hecho alimenta el planteamiento sobre la ausencia de una dimensión teórica que permita observar el mecanismo causal que comienza en la interacción virtual y finaliza en la opinión y el comportamiento electoral.

Por otro lado, no obstante que las cuatro investigaciones utilizan la misma encuesta, hay otras encuestas que ya han comenzado a medir internet. A continuación mostraremos cuáles son y qué preguntas han introducido en sus cuestionarios.

La primera de ellas es la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP), realizada para México en los años 2001, 2003, 2005 y 2008, y un estudio panel en 2012. Esta encuesta introdujo algunos indicadores para medir internet en 2008 y en 2012 (Cuadro 1).

Cuadro 1. Indicadores que hacen referencia a internet en la ENCUP

#	Pregunta	Opción de respuesta	2008	2012
60	Dígame por favor si usted se entera o no de lo que pasa en la política por medio de...	Internet	x	
66	¿Alguna vez usted ha llevado a cabo las siguientes acciones?	Ha enviado mensajes por computadora en apoyo de alguna causa	x	
p4	¿Cuál es el medio que más utiliza para informarse de lo que pasa en política?	Internet; redes sociales		x
p48	Actualmente, ¿qué medio utiliza usted para enterarse de lo que hace su gobierno?	Internet; redes sociales		x
p56	Para resolver un problema que afecta a usted y a otras personas, ¿alguna vez ha tratado de...?	Enviar mensajes por redes sociales		x
p59	¿Alguna vez usted ha llevado a cabo las siguientes acciones?	Ha enviado mensajes por computadora en apoyo de alguna causa		x
p9	¿Conoce usted el nombre del movimiento juvenil que se ha manifestado en los últimos meses en México?	(Respuesta correcta: #YoSoy132)		x
33	¿Con qué frecuencia siguió usted información y noticias de las campañas electorales por...?	Internet; redes sociales como Facebook y Twitter		(2da vuelta)
50	Le voy a leer una lista de cosas y dígame cuales tienen en su casa:	Internet		(2da vuelta)

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCUP, 2008 y 2012.

Los indicadores de la NECUP intentan ubicar a las redes sociales virtuales como una herramienta de información y organización. Sin embargo, no queda claro cuál es el sentido en conjunto de todos los indicadores de dicha encuesta. Además, un problema metodológico que presenta es que no utiliza los mismos indicadores para los dos años. Esto permite pensar al fenómeno de investigación aquí planteado como ubicado en una fase de experimentación.

Por otra parte, la encuesta Latinobarómetro ha propuesto indicadores para medir internet a partir de 2003. Esta fuente compara 18 países de América Latina con base en un aproximado de 20,000 entrevistas por cada muestra (Cuadro 2).

En el Cuadro 2 se puede apreciar cómo se van introduciendo algunas preguntas en el cuestionario de Latinobarómetro, cómo otras se introducen pero no se mantienen y las que se han introducido en años recientes. Las preguntas en su mayoría plantean acceso, frecuencia y tipo de uso de internet. Sin embargo, las preguntas relacionadas con política e internet son escasas y no se mantienen en todos los cuestionarios.

Otra encuesta es la del Latin American Public Opinion Project (LAPOP), de la Vanderbilt University. Esta universidad hace estudios para 28 países del continente americano, incluyendo Estados Unidos (Cuadro 3).

En la encuesta del LAPOP tampoco se observa que se mantengan los indicadores para medir internet durante cada levantamiento de datos. Únicamente se mantiene la pregunta que hace referencia al uso de computadora en casa, sin embargo, dicha pregunta se suele utilizar para conocer los niveles de ingreso familiar o del encuestado. Los indicadores que se mantienen en la última encuesta hacen referencia a la frecuencia en el uso de internet, y sólo uno de estos indicadores pregunta si se utiliza internet para informarse sobre la situación del país.

Por su parte, la Ohio State University realiza el Comparative National Elections Project (CNEP); en éste se llevan a cabo encuestas electorales en 25 países de diferentes continentes. Sus principales objetivos de investigación son: redes de discusión personales, medios de comunicación, partidos políticos, valores sociopolíticos, actitudes hacia la democracia y participación cívica.

Cuadro 2. Indicadores que hacen referencia a internet en Latinobarómetro

#	Pregunta	Opción de respuesta	2003	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2013	2015
P85ST	¿Tiene Ud. acceso a internet?	Si; No.	x								
P86ST.	Independientemente del lugar donde accede a internet, ¿para qué usa Ud. más frecuentemente internet?	Para usar el correo electrónico; para buscar información; para entretenerse; para trabajar; otro	x	x	x	x	x	x	x	x	x
P84ST	¿Alguna vez en su vida ha usado Ud. correo electrónico para comunicarse?	Si; No	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	¿Alguna vez en su vida ha navegado en la web?	Si, todos los días; Si, ocasionalmente; Casi nunca; No, nunca	x	x	x	x	x	x	x	x	x
P80STM	¿En cuál de las siguientes organizaciones/grupos/asociaciones participa Ud. o no participa en ninguna?	En un grupo de, o a través de internet				x					
P95ST.	¿Cómo se informa Ud. de los asuntos políticos?	Por internet				x	x	x			
S24N.B	¿Dónde se conecta Ud a internet?	Lugar de estudio/trabajo; hogar; casa; café-internet				x	x	x		x	x

#	Pregunta	Opción de respuesta	2003	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2013	2015
S25N	Usando una escala de 1 a 10, donde 1 significa "internet es muy mala" y 10 "internet es muy buena", ¿cuán buena o mala cree Ud. que es internet para cada uno de los siguientes aspectos?	A. Para la comunicación en la familia B. Para la sociabilidad C. Para la vida sexual de las personas D. Para la educación y el trabajo E. Para el desarrollo del país				x					
S25	¿Usa Ud. alguno de los siguientes servicios de redes sociales?	Facebook; MySpace; Youtube; Orkut; Twitter; Friendster					x	x	x	x	x
P24NCC	Imagine un tema que es muy importante para Ud., pero no lo entiende por completo. ¿Qué haría para encontrar más información acerca de ese tema?	Buscar en internet						x			
P78S.T.C	¿Cuántos días leyó Ud. noticias políticas en internet?	(Pregunta abierta)						x	x		
P81NC	¿Con qué frecuencia usa la computadora en su tiempo libre por motivos de ocio, entretenimiento, interés personal, etcétera?	Varias veces al día Al menos una vez al día Al menos una vez por semana Al menos una vez al mes Al menos una vez al trimestre Nunca o casi nunca								x	x

Fuente: Elaboración propia con datos de Latinobarómetro, 2003, 2005, 2007, 2009, 2010, 2011, 2013 y 2015.

Cuadro 3. Indicadores que hacen referencia a internet en LAPOP

#	Pregunta	Opción de respuesta	2004	2006	2008	2010	2012	2014
A4	Con qué frecuencia lee noticias vía internet	Todos los días; Una o dos veces por semana; Rara vez; Nunca.	x	x	x			
R5-R18	¿Podría decirme si en su casa tienen computadora?	Sí; No.	x	x	x	x	x	x
www1	¿Qué tan frecuentemente usa usted internet?	Todos los días o casi todos los días; Por lo menos una vez a la semana; Por lo menos una vez al mes; Rara vez; Nunca.			x	x	x	x
HAICR1	¿Podría decirme cómo se informa usted principalmente sobre la situación del país?	Portales de internet (incluye diarios)				x		
g10	¿Con qué frecuencia sigue las noticias, ya sea en la televisión, la radio, los periódicos, o internet?	Todos los días; Una o dos veces por semana; Rara vez; Nunca.				x	x	x

Fuente: Elaboración propia con datos del LAPOP, 2004, 2006, 2006, 2010 y 2012.

Cuadro 4. Indicadores que hacen referencia a internet en el CNEP

<i>Pregunta</i>	<i>Opción de respuesta</i>	2006	2012
¿Tiene una cuenta de correo electrónico?	Sí; No	x	
¿Utilizó internet para obtener información sobre las recientes campañas electorales?	Sí; No	x	x
¿Qué tan importante fue para usted internet como fuente de información durante las recientes campañas electorales?	Muy; Algo; Poco; Nada importante	x	x
¿Vio usted información en internet de alguno de los candidatos o partidos?	Sí; No		x
¿Vio usted información en internet de algún otro candidato o partido?	Sí; No		x
¿Recibió usted información política, de análisis o de opinión en internet que no proviniera de partidos o candidatos?	Sí; No		x
¿Usted compartió o envió información política a través de redes sociales o correo electrónico?	Sí; No		x
¿De cuál candidato o partido visitó usted páginas de internet o recibió correos electrónicos?	PAN; PRI-PVEM; PRD-PT; Panal; Otro		x

Fuente: Elaboración propia con datos del CNEP, 2006 y 2012.

Los indicadores utilizados en la encuesta de 2012 (Cuadro 4) sugieren una intención para medir el uso de internet y el comportamiento electoral. Aunque esto pudiera parecer obvio, ya que la encuesta se enfoca en los procesos electorales, son escasas las encuestas que introducen estos indicadores con un aparente sentido teórico.

En este mismo tenor se encuentra el Comparative Study of Electoral System (CSES), en cuya autoría se encuentran diversos especialistas en procesos electorales, ciencia política e investigación mediante encuestas. Entre ellos está el GESIS-Leibniz Institute for the Social Sciences y la Universidad de Michigan.

Si bien el CSES se realiza desde 1996, es hasta el módulo 4 (2011-2016) que se introducen los indicadores para medir internet (Cuadro 5). En este sentido, es interesante el hecho de que esta encuesta apunte hacia la idea de la influencia dentro de las redes sociales virtuales para modificar el comportamiento electoral.

Asimismo, esta encuesta pretende observar el interés por la política de los encuestados y su nivel de participación. En este punto, pareciera que la dimensión que usualmente intenta medir el clientelismo político y la compra de votos se estuviese adaptando al espacio virtual. Un acierto de esta encuesta es que sitúa en dicho espacio un escenario donde es posible la influencia entre internautas para modificar el comportamiento electoral. Al realizar las anteriores preguntas se pretende, al igual que las demás encuestas aquí analizadas, construir un perfil del internauta.

Otro estudio que introduce algunos indicadores sobre internet es el de México Panel Studies, del Massachusetts Institute of Technology (MIT), el cual se ha convertido en un importante proyecto de investigación de los procesos electorales de México desde el año 2000 y cuyo financiamiento corre a cargo del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (CESOP) y de la Secretaría de Gobernación. Respecto de los indicadores sobre internet, esta herramienta sólo hace una pregunta en 2012 sobre internet y política. Al parecer la encuesta busca conocer la transformación que ha tenido internet como plataforma para consumir información noticiosa y así conocer su peso específico frente a los medios de comunicación tradicionales. No obstante, con dichos indicadores los análisis que se

Cuadro 5. Indicadores que hacen referencia a internet en el CSES

#	Pregunta	Opción de respuesta	Año
24	Le voy a leer una lista de partidos políticos y candidatos, para cada uno de ellos por favor dígame si lo contactaron en persona o por algún otro medio. ¿Lo contactaron a usted mediante alguna red social u otro método en internet (Facebook o Twitter)?	Sí; No	2012
25	Le voy a leer otra lista de personas, para cada una de ellas dígame por favor si lo trataron de convencer para votar por algún partido o candidato en particular. ¿Lo han tratado de convencer mediante alguna red social u otro método en internet (Facebook o Twitter)?	Amigo; familiar; vecino; compañero de trabajo; otro conocido (Sí o No)	2012
26	Durante la campaña presidencial, ¿usó usted internet o su celular (Por ejemplo: mensajes de texto, Twitter, blogs, Facebook, email) para registrarse para obtener información o alertas de algún partido o candidato?	Sí; No; No tengo internet o celular	2012
45	La semana pasada, ¿usted diría que vio/leyó muchas, algunas, o pocas noticias sobre asuntos electorales en internet?	Muchas; algunas; pocas; No vi/leí noticias; No tengo internet	2012
46	Algunas personas apoyan con acciones a los candidatos o a los partidos en las campañas para la elección de presidente. En esta campaña, ¿Ud. hizo alguna de las siguientes cosas?	Usó alguna red social (Facebook o Twitter) para apoyar y/o rechazar a algún partido político/candidato	2012

Fuente: Elaboración propia con datos del CSES, 2012.

Cuadro 6. Indicadores que hacen referencia a internet en México Panel Studies

#	Pregunta	Opción de respuesta	2006	2012
64	¿En esta vivienda tienen computadora?	Sí; No	x	
33	¿Con qué frecuencia sigue usted información y noticias de las campañas electorales por internet?	Diario; Varias veces a la semana; Una vez a la semana; De vez en cuando		x
48	Le voy a leer una lista de cosas y dígame cuáles tienen en su casa:	Internet		x

Fuente: Elaboración propia con datos de México Panel Studies, 2012.

realicen para conocer la influencia de internet en el comportamiento electoral estarán limitados (Cuadro 6).

Por otro lado, tenemos la Encuesta Nacional sobre Cultura Política de los Jóvenes 2012, realizada por el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Esta encuesta tiene la particularidad de ser interdisciplinaria ya que emplea nociones sobre democracia y cultura política desde la ciencia política y la antropología. Asimismo, el objetivo de la encuesta es “conocer las percepciones y el nivel de información que poseen los jóvenes mexicanos sobre el tema de cultura política. La población objetivo son los jóvenes residentes de áreas urbanas del país entre 18 y 29 años de edad” (Berumen, 2012).³

Si bien esta encuesta tiene complicaciones para los estudios estadísticos ya que plantea preguntas abiertas que complejizan la recodificación, da un paso adelante para entender el fenómeno sociológico que hemos presentado.

Se entiende que las preguntas se dirigen hacia la comprensión de las redes sociales virtuales como una herramienta que posibilita la organización y la movilización. Por otro lado, al interesarse sobre la cultura política, las percepciones y el nivel de información de los jóvenes, es

³ Esta encuesta no se encuentra en línea, pero se pudo consultar mediante petición directa a los autores. En la referencia sólo se encuentra el año de publicación y un informe de la misma. Para cualquier duda o comentario, el autor cuenta con una copia y puede comprobar lo que ahí se sostiene.

**Cuadro 7. Indicadores que hacen referencia a internet
en Encuesta Nacional sobre Cultura Política de los Jóvenes 2012**

#	<i>Pregunta</i>	<i>Opción de respuesta</i>
22	Cuando recibe noticias sobre las elecciones que se van a celebrar el 1 de julio, ¿le da más confianza o no le da confianza...?	Internet (correos recibidos); páginas web que se puedan consultar; redes sociales (Facebook, Twitter)
27	¿Sabe usar la computadora y navegar en internet?	Sí; No
	Pensando en el uso de internet, ¿tiene correo electrónico? ¿Está inscrito en la red social de Facebook? ¿Está inscrito en la red social de Twitter? ¿Utiliza alguna otra red social?	Sí; No
29	¿Para qué utiliza más las redes sociales o el correo electrónico? ¿Algún otro?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Comunicarme 2. Relaciones de amistad 3. Relaciones profesionales 4. Organizar y participar en grupos de internet 5. Intercambiar información 6. Protestar junto con otros 7. Por entretenimiento
30	¿A qué tipo de eventos públicos o de interés social le han convocado a través de las redes sociales o internet? ¿Algún otro?	<ol style="list-style-type: none"> 01. A favor de los derechos humanos 02. Para la conservación del medio ambiente o de los animales 03. Eventos de entretenimiento (conciertos, fiestas) 04. Marchas con demandas estudiantiles apartidistas 05. Movimiento contra el gobierno 06. Evento de algún candidato político 08. Movimiento con demandas estudiantiles 09. Otro (especifique)
32	En esta campaña electoral, ¿ha seguido la información de algún candidato, partido político, o movimiento social? (a través de las redes sociales o internet)	Sí; No

#	Pregunta	Opción de respuesta
33	¿De qué candidato ha seguido la información? ¿De qué partido político ha seguido la información? ¿De qué movimiento social? (En internet y redes sociales)	Candidatos y partidos
34	¿Qué sabe del movimiento #YoSoy132?	Anote la respuesta textual
37	¿A través de que medio se ha enterado de lo que pasa en esta campaña presidencial 2012? ¿Algún otro?	12. Por internet 13. Por las redes sociales
39	Independientemente de si vio o no los debates, ¿con quiénes ha comentado acerca de lo que sucedió en alguno de ellos?	5. Internet redes sociales (Facebook, Twitter, etcétera)

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política de los Jóvenes 2012.

un acierto que se introduzcan preguntas asociadas al uso de las redes sociales virtuales (Cuadro 7).

Finalmente, se presenta la Encuesta Nacional sobre Preferencias Electorales 2012 realizada por el Observatorio Universitario. Una de las particularidades de esta herramienta es la amplitud de la muestra ya que ésta fue de 3,845 encuestados.

Los indicadores sobre internet que utilizó el Observatorio Universitario⁴ se centraron en la confiabilidad y percepción que los encuestados tienen de los medios de comunicación para la obtención de información política. Así, no hay un interés de observar la interacción virtual mediante las redes sociales virtuales (Cuadro 8).

Después de analizar los indicadores sobre internet que ocho encuestas han planteado y desarrollado desde diferentes universidades, consultorías y centros de investigación en diferentes partes del mundo, se puede observar que no hay un consenso para analizar internet.

Lo anterior es importante ya que quienes realizan los cuestionarios de las encuestas saben que cada pregunta constituye una dimensión

⁴ Aplica la misma información de la nota 3.

Cuadro 8. Indicadores que hacen referencia a internet en la Encuesta Nacional sobre Preferencias Electorales 2012

1.1	¿Cómo se entera usted de las noticias?	7. Internet
1.2	¿Cómo se llama el programa (periódico o red social) por el que se entera regularmente de las noticias...?	Anote la respuesta textual
1.3	¿Qué tanto confía usted en (mencione nombre del programa, periódico o red registrado en 1.2)?	Mucho; regular; poco; nada; no sabe
2.9	¿Cómo se enteró, o en qué medio vio o escuchó la información sobre las preferencias nacionales en la elección presidencial?	Redes sociales Internet
2.1	Para usted, ¿qué tan confiable es la información que vio o escuchó en (mencione respuesta de 2.9)?	Muy confiable; confiable; poco confiable; no sabe

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional sobre Preferencias Electorales 2012.

teórica. En el caso de las preguntas asociadas a internet no ha sido de esa manera, incluso se pudo observar cómo en algunas encuestas las preguntas que se realizaban en un año ya no volvían a aparecer o lo hacían modificadas el siguiente año. Esta situación genera problemas metodológicos ya que impide hacer comparaciones de un año a otro. Además, utilizar indicadores que solamente midan la frecuencia en el uso de internet será únicamente un ligero acercamiento al fenómeno sociológico. En ese sentido, la gran interrogante es qué del uso de internet está teniendo efecto en el comportamiento electoral.

Ante esto, queda la impresión de que las preguntas que han utilizado estas encuestas sólo son anzuelos para atrapar respuestas que permitan entender lo que sucede en un mar desconocido y complejo. Es decir, se pretende entrar por la puerta trasera para entender el fenómeno sociológico que implica la interacción virtual. No obstante, esto es totalmente válido en la investigación y nos refleja la fase en la que nos encontramos para intentar conocer los efectos de internet.

Las investigaciones presentadas en este apartado muestran sin lugar a dudas resultados interesantes y de gran relevancia. Por ejem-

plo, se señaló que internet favorece las prácticas participativas y los valores democráticos en aquellas personas que están constantemente conectadas, y que la movilización virtual tiene efectos positivos en la probabilidad de votar de aquellas personas que se declararan apartidistas y partidistas con alto nivel de escolaridad. Vimos también que el uso de internet y la escolaridad tuvieron un efecto positivo en el voto hacia un candidato, en particular en las elecciones de 2012. No obstante, las limitaciones de estas investigaciones consisten en que se apegan a los indicadores de las encuestas que aquí hemos presentado y no problematizan la dimensión de internet.

En ese sentido, no se ha desarrollado una retroalimentación entre los resultados de dichas investigaciones y la construcción de las encuestas. Es así que esta investigación ha intentado generar ese puente a partir de la problematización del trabajo existente en la materia. Además, la intención de mostrar encuestas realizadas fuera del país permite abarcar un escenario sobre cómo se piensa internet en los procesos electorales de manera global.

Pero no nos quedemos ahí y demos el último paso del presente texto. Después de mostrar, en términos conceptuales, la ausencia en las investigaciones y encuestas de las dinámicas que se realizan en las redes sociales virtuales como una posibilidad para influir en el comportamiento electoral, se intentará sugerir un horizonte ante dicha problemática.

Hacia una propuesta teórico-metodológica

En su libro *Las teorías sociológicas desde la Segunda Guerra Mundial*, el sociólogo norteamericano Jeffrey Alexander comenta: “La teoría no se puede construir sin datos, pero tampoco se puede construir sólo con datos” (2000, p. 14). Esta idea abraza la presente investigación ya que el sentido de los apartados anteriores tuvo esa lógica. Al principio se señaló el fenómeno sociológico que implica la interacción virtual en los procesos electorales, además de observar el proceso tecnológico y digital que ha tenido el país. En la segunda parte del texto se analizaron los resultados de investigaciones que analizan el efecto estadístico

que puede tener el uso de internet en los resultados electorales y en la participación política. Dichos resultados mostraron asimismo ciertos tipos de internautas y sus prácticas sociales. Posteriormente se presentaron ocho encuestas sobre cultura política y prácticas ciudadanas que miden el uso de internet. Las investigaciones y las encuestas mostraron que la complejidad del fenómeno presentado al principio no se está abordando.

De esa manera, los dos apartados dialogan entre sí. Sin embargo, eso no resuelve el problema, sólo le da sentido. A partir de esta información podemos pensar en la propuesta de un andamiaje teórico que dé muestra de una pequeña parte de la realidad que interactúa en el espacio virtual. Cuando hablamos de realidad hablamos de un momento específico de la sociedad, en este caso de la sociedad actual o sociedad posmoderna. De esa forma el dato se nutre con otros elementos para formar la teoría. Pensándolo así, la teoría pierde el velo místico de la abstracción ininteligible.

Se propone un marco que vincula la micro y macrosociología. Es decir, el individuo que se analiza tiene capacidad de agencia pero ésta se encuentra influida, no determinada, por la estructura social. Esto permite la reflexividad del individuo en una sociedad endeble de certezas. En esa línea, Ulrich Beck menciona que “los mundos sociales y naturales actuales están plenamente impregnados de conocimiento humano reflexivo; pero esto no conduce a una situación en la que, colectivamente, seamos dueños de nuestro destino. Al contrario: como en ningún otro momento anterior, el futuro se parece cada vez menos al pasado, y en ciertos aspectos básicos se ha hecho muy amenazador” (1997, p. 10).

Lo anterior complejiza el fenómeno ya que le da historicidad. En ese marco se relacionan los individuos y se comunican para dar paso a la interacción, es decir, la “influencia recíproca de un individuo sobre las acciones de otro cuando se encuentran ambos en presencia física inmediata” (Goffman, 1959, p. 27). Pero en la actualidad la tecnología e internet han permitido la interacción de forma virtual. En ese sentido, la definición de Erving Goffman es correcta pero la realidad irrumpe para transformar la teoría y pensar en un espacio virtual donde también se interactúa pero no cara a cara en los términos goffmanianos. Además, esta interacción puede realizarse en conjunto.

Así como en el espacio no virtual la acción está mediada por situaciones, espacios, momentos y tradiciones, en el virtual sucede lo mismo. En los dos se generan dinámicas para autonormarse entre individuos o grupos. Pero no pensemos en una dicotomía offline-online ya que el espacio virtual no es lugar donde se entra y se sale. Simplemente se reconoce que sí existe ese espacio y que es excluyente para aquellas personas que no cuentan con algún dispositivo digital e internet.

La regulación social que existe en el espacio virtual responde a los universos simbólicos de cada individuo. Pero en dicho espacio se pueden resignificar sin necesidad de interactuar cara a cara. Ahí radica la potencia de la interacción virtual.

Este proceso no es sencillo y menos si hay una distancia física, ya que en una interacción cara a cara hay elementos que influyen en ésta, por ejemplo: la personalidad de cada individuo, el escenario donde se desarrolle, la posición social y como se presenta, etc. De esa manera las emociones son un elemento que se puede transmitir mediante la interacción virtual y es muy potente para activar o desactivar la acción: esto se puede observar cuando muere alguien querido socialmente, en las guerras, en los eventos deportivos o en los eventos políticos trascendentales, por mencionar algunos.

Estos pincelazos teóricos así como los dos apartados anteriores nos permiten sugerir algunos puntos para aportar en la construcción del objeto de investigación. Así, la operacionalización es un elemento central porque permite hacer observable el andamiaje teórico. Es importante señalar que nuestra sociedad y las cosas que producimos generan datos en grandes cantidades que se depositan en distintos espacios, uno de esos es el espacio virtual. En ese sentido las investigaciones tienen que adaptarse a sus fuentes de información y vincular las técnicas para analizar distintos tipos de datos. Esto implica una metodología mixta como propuesta para analizar la influencia de la interacción virtual en el comportamiento electoral.

Finalmente, se espera que esta investigación haya estimulado la reflexión de los lectores y generado nuevas y más preguntas para que en conjunto podamos acercarnos a este novedoso campo de investigación. Sin lugar a dudas este objeto de estudio ha revolucionado el análisis de la opinión pública y la forma en que interactuamos en

nuestra vida cotidiana. No perdamos de vista la brecha tecnológica y la inequidad digital que existe, el sesgo y sus implicaciones sociales. Pero también tomemos en cuenta los beneficios que internet ha generado en las sociedades y las posibilidades que esto implica, o como diría Manuel Castells: “Las redes de comunicación son las redes fundamentales para la construcción del poder en la sociedad” (2012, p. 547).

Bibliografía

- Alexander, Jeffrey (2000), *Las teorías sociológicas desde la Segunda Guerra Mundial*, Barcelona, Gedisa.
- Alonso, Jorge (2010), “El movimiento anulista en 2009 y la abstención. Los signos de las elecciones de los primeros años del siglo XXI en México”, *Espiral*, xvi (47), pp. 9-46.
- Alvarado, Ignacio (2014), “El Bronco”. Este hombre quebró a los Zetas y quiere doblar al PRI. M-X, 4 de mayo. En <http://www.m-x.com.mx/2014-05-04/el-bronco-este-hombre-quebro-a-los-zetas-y-quiere-doblar-al-pri/>
- Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI) (2016), Hábitos de los usuarios de internet en México, Mexico, Autor. En https://www.amipci.org.mx/images/Estudio_Habitosdel_Usuario_2016.pdf (fecha de consulta: julio de 2016).
- Atilano, Julián (2014), *Reducción del abstencionismo en la elección concurrente de 2012 en México: Efectos de la movilización virtual*, tesis, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Beck, Ulrich, Anthony Giddens y Scott Lash (1997), *Modernización reflexiva: Política, tradición y estética en el orden social moderno*, España, Alianza.
- Castells, Manuel (2012), *Comunicación y poder*, México, Siglo XXI.
- (2013), “El impacto de internet en la sociedad: Una perspectiva global”, *Cambio. OpenMid BBVA*, pp. 127-148.
- Cisneros, Isaac (2012), *El efecto de la movilización anulista en el voto nulo para diputados federales de 2009 en México*, tesis, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

- Contralínea (2012), Yo Soy 132, movimiento del siglo XXI, septiembre. En <http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2012/09/11/yo-soy-132-movimiento-del-siglo-xxi/>
- Crespo, José (2010), México 2009: *Abstención, voto nulo y triunfo del PRI*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (Colección Documentos de Trabajo).
- Guerrero, Manuel, Eduardo Rodríguez y Carlos Machuca (2014), “Consumo informativo y culturas cívicas: El papel de internet y las audiencias proactivas”, en G. Meixueiro y A. Moreno (coords.), *El comportamiento electoral mexicano en las elecciones de 2012*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México/Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, pp. 229-264.
- Goffman, Erving (1959), *La presentación de la persona en la vida cotidiana*, Buenos Aires, Amorrourtu.
- Jasper, James y Jane Poulsen (1995), “Recruiting strangers and friends: Moral shocks and social networks in animal rights and antinuclear protests”, *Social Problems*, 42 (4), pp. 493-512.
- Meneses, María (2013), “Redes y medios en el proceso electoral 2012: Mismas prácticas, herramientas distintas”, *Revista Mexicana de Comunicación*, (133), pp. 1-7.
- (2015), Redes sociales virtuales: Potencial democratizador y herramientas de vigilancia, en R. Winocur y J. Sánchez (coords.), *Redes sociodigitales en México*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 40-61.
- (2015), *Ciberutopías: Democracia, redes sociales, movimientos-red*, México, Porrúa/Tecnológico de Monterrey.
- Meixueiro, Gustavo y Moreno, Alejandro (2014), *El comportamiento electoral mexicano en las elecciones de 2012*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México/Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Petersen, Diego (2015), “Kumamoto o el día que los jóvenes habitaron la política”, *Nexos*, 9 de junio. En <http://www.nexos.com.mx/?p=25218>
- Radio Dual (2015), Entrevista con “El Bronco”, 19 de octubre. En https://www.youtube.com/watch?v=Iai-FED_1OU
- Reguillo, Rossana (2009), “No es nulo yo lo anulo. La política del hartazgo ciudadano”, en M. Cortés y D. Gómez (coords.), *El voto en*

- Jalisco: Crisis, elecciones y alternancia 2009*, Guadalajara, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente/Universidad de Guadalajara, pp. 125-134.
- Ricaurte, Paola (2013), Tan cerca de Twitter y tan lejos de los votantes, *Versión. Estudios de Comunicación y Política*, nueva era, (31), pp. 118-132.
- Rodríguez, Javier (2015), “Kumamoto y su estrategia digital”, *Alto Nivel*, junio. En <http://www.altonivel.com.mx/51572-la-estrategia-digital-que-dio-el-triunfo-a-kumamoto.html>
- Somuano, María (2016), “Internet y la participación política de los jóvenes en México”, en A. Alvarado (coord.), *Elecciones en México: Cambios, permanencias y retos*, México, El Colegio de México, pp. 247-276.
- Temkin, Benjamín y Georgina Flores-Ivich (2014), Exposición a medios de comunicación y participación electoral, en G. Meixueiro y A. Moreno (coords.), *El comportamiento electoral mexicano en las elecciones de 2012*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México/Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, pp. 265-280.
- Trejo, Raúl (2015), “México enredado. Auge, ligereza y limitaciones en el uso político de las redes sociodigitales”, en R. Winocur y J. Sánchez (coords.), *Redes sociodigitales en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Winocur, Rosalía y J. Sánchez (2015), *Redes sociodigitales en México*, México, Fondo de Cultura Económica.

Encuestas

- Comparative National Elections Project (2015). Consultada en <http://www.cnep.ics.ul.pt/content/02-data/index.htm>
- Comparative Study of Electoral Systems (2012). Consultada en <http://www.cses.org/>
- Encuesta Latinobarómetro. Opinión Pública Latinoamericana (2015). Consultada en <http://www.latinobarometro.org/.jsp>
- Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (2012). Consultada en <http://www.encup.gob.mx/>

- Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (2015). Consultada en http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_03_01.pdf
- Encuesta Nacional sobre Preferencias Electorales (2012). Observatorio Universitario Electoral. Mayo de 2012. (En nota a pie de página se señala que dicha encuesta se solicitó a los autores pero éstos condicionaron para que no fuera publicada. Cualquier nota o comentario se cuenta con la base de datos y el cuestionario).
- Encuesta sobre Cultura Política de los Jóvenes Mexicanos (2012). El Colegio de México. Consultada en http://www.educiac.org.mx/pdf/Biblioteca/Juventud_y_Ciudadania/006La_CulturaPolitica_delos_Jovenes_en_Mexico.pdf (En nota a pie de página se señala que dicha encuesta se solicitó a los autores pero éstos condicionaron para que no fuera publicada. Cualquier nota o comentario se cuenta con la base de datos y el cuestionario).
- Internet World Stats (2016). America Stats. Consultada en <http://www.internetworldstats.com/stats2.htm>
- Latin American Public Opinion Project (2014) Consultada en <http://www.vanderbilt.edu/lapop/>
- México Panel Studies (2012). Consultada en <https://mexicopanelstudy.mit.edu/>

Las compras consolidadas de medicamentos: ¿Una política pública de salud eficiente?

*Enrique Martínez Moreno**

*José Carlos Ferreyra López***

*Carlos Cano García****

Resumen: El estudio realiza una evaluación de las compras consolidadas de medicamentos para los años 2013 a 2016, las cuales se proponen como una política pública de salud orientada a la contención del gasto y de esa manera lograr mayor eficiencia presupuestal.

A partir de describir el proceso de las compras y de proponer indicadores de cobertura de atención a la población, eficiencia del gasto (el presupuesto se corresponda al ejercido) y de dispersión de precios de medicamentos (los precios de fallo se observen en las compras realizadas), se demuestra que existe un conjunto de deficiencias que sugiere el rediseño y programación del proceso en cada una de sus etapas.

Es necesario considerar por parte de las autoridades nuevos criterios para la definición de claves de medicamentos que deben participar y evitar así un número creciente de claves desiertas, tanto compras fuera de las consolidadas y de incumplimientos por omisiones tanto de instituciones compradoras como de proveedores.

Palabras clave: eficiencia del gasto, compras consolidadas, medicamentos, políticas de salud.

* Socio consultor y Director General del Instituto de Investigación e Innovación Farmacéutica, A. C. (IIIFAC).

** Socio consultor y Presidente del IIIFAC.

*** Consultor y Director de Producción del IIIFAC.

Los autores agradecen el apoyo en las estadísticas al equipo de analistas del IIIFAC, así como a Gabriela I. Rivas Ávila en la integración del documento y anexos respectivos.

The shopping consolidated of drugs, would a political public of health efficient?

Abstract: The present study develops an evaluation about consolidated purchases of medicines for the years 2013 to 2016. These purchases are proposed as a public health policy for spending containment for achieving greater budgetary efficiency.

Since describing the purchasing process and proposing some indicators about the healthcare coverage, spending efficiency (the budget corresponds to its exercise) and drug's prices dispersions (bidding's prices must be the same in the market), occur a set of deficiencies that suggest the redesign and reprogramming each stage along the process.

The authorities must consider new criteria for the definition about the set of drugs that should be involved in these purchases in the future, as a way to reduce the increasing number of unsupplied drugs, or unconsolidated purchases, due to the errors and omissions from buyers and suppliers.

Keywords: spending efficiency, consolidates purchasing, drugs, healthcare policies.

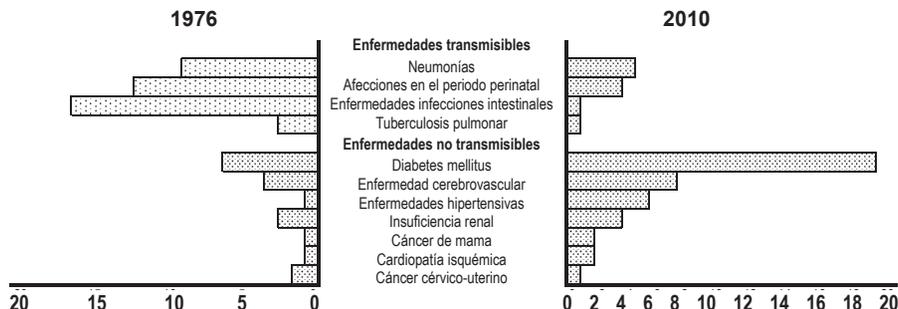
Introducción

A través del uso intensivo y a profundidad de la información pública disponible por medios de transparencia y con una metodología adecuada, es posible caracterizar el comportamiento de una de las políticas públicas de salud más importantes de los últimos años sobre la contención de gasto, como es la compra consolidada de medicamentos entre las instituciones públicas de México a partir del año 2013. El objetivo es conocer si esta política logra la eficiencia en el gasto que garantice la cobertura de las necesidades de la población con una menor erogación.

Antecedentes

Motivado por los cambios relevantes de la morbilidad entre la población, el gasto en salud ha crecido de manera importante en México y en el mundo al pasar de las enfermedades infecto-contagiosas hacia las enfermedades crónico-degenerativas. La Gráfica 1 muestra clara-

Gráfica 1. Defunciones por causas seleccionadas, 1976-2010



Fuente: Dirección General de Información. Principales causas de muerte. En http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/BD_Cubos.html

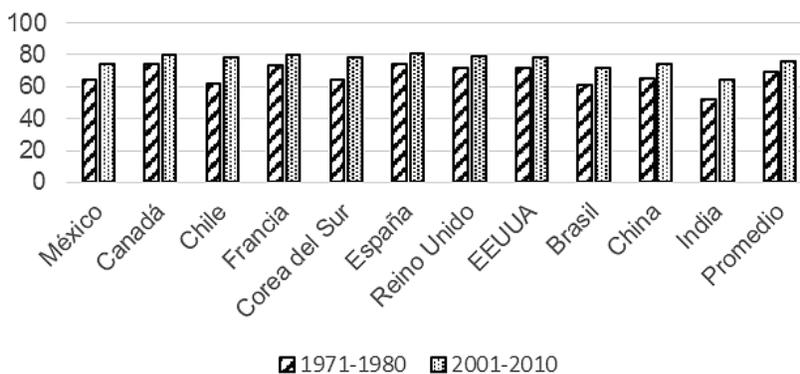
mente las principales causas de muerte de manera comparativa entre 1976 y 2010; enfermedades como la diabetes, la insuficiencia renal y la hipertensión arterial, propias del síndrome metabólico, ocupan primeros lugares en 2010 respecto de 1976.

Este cambio en el perfil epidemiológico se relaciona con cambios alimenticios y con una vida más sedentaria, que junto con la innovación en la medicina y en medicamentos, han favorecido a que la expectativa de vida aumente en México: pasó de 64 años en promedio en los años setenta del siglo pasado, a 74 años en la primera década del presente siglo (Gráfica 2).

En definitiva, el aumento en los años de vida con este tipo de enfermedades ha encarecido la atención a una población de pacientes cada vez más creciente, sobre todo de la población de 65 años y más que tendrá una participación mayor en los próximos años, como muestra la proyección de población hacia el año 2050, según datos de los censos de población y vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y del Consejo Nacional de Población (Conapo) (Gráfica 3), con un elevado riesgo de inviabilidad financiera para aquellos años (IMSS, 2011).

Lo anterior ha llevado a redefinir políticas de salud que impulsen a una mayor eficiencia y eficacia en el uso de los recursos humanos, materiales y financieros, bajo la lógica de que debe ser el sector público el encargado de atender la salud de su población.

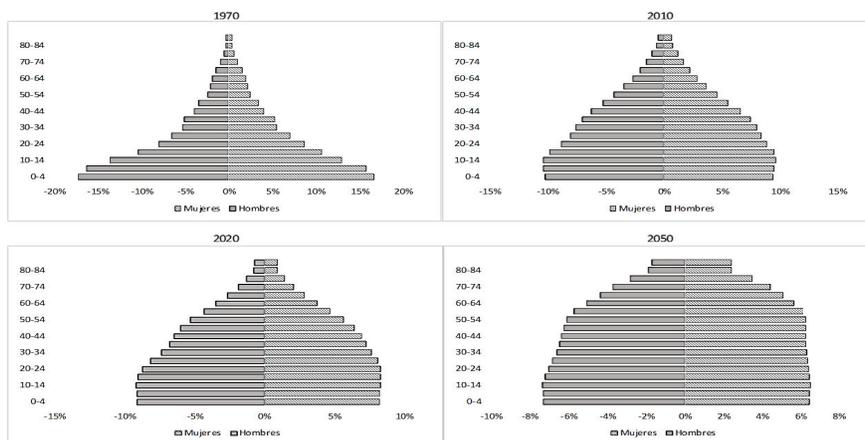
Gráfica 2. Expectativas de vida, países seleccionados.
Comparativo



Nota: El promedio corresponde sólo a los países miembros de la OCDE.

Fuente: OCDE. Health Statistics, 2016. En <http://www.oecd.org/els/health-systems/health-data.htm>.

Gráfica 3. Proyección de población hacia el año 2050



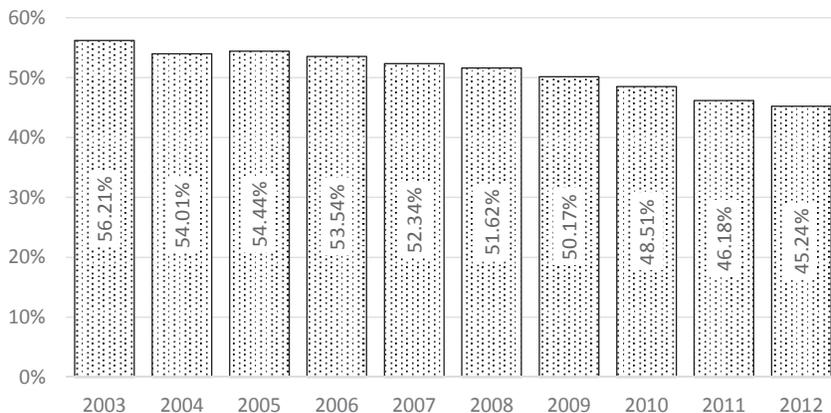
Fuente: Elaboración propia con información de censos de población (INEGI) y proyecciones de población del Conapo.

Esta redefinición ocurre tras una serie de condiciones locales e internacionales en la primera década del presente siglo, destacando, entre otras, las siguientes:

- Aumenta la participación del gasto en medicamentos en el gasto total en salud entre la mayoría de los países, lo que impulsa al desarrollo de políticas farmacéuticas a escala internacional con vistas a la contención del gasto (Jacobzone, 2000).
- El gasto en salud ha crecido, financiado principalmente por el gasto privado, donde la población es la que hace el mayor gasto directo (llamado “gasto de bolsillo”) en perjuicio de su propia economía, a pesar de lograr una reducción en años recientes (Gráfica 4).
- El costo de medicamentos en el mercado privado es relativamente alto en México respecto de otros países, lo que refuerza el elevado gasto de bolsillo (Moïse y Docteur, 2007).
- La participación de medicamentos genéricos¹ crece y demanda su regulación para garantizar su seguridad y eficacia mediante pruebas de laboratorio.
- El sistema público de salud se encuentra desintegrado (Martínez Narváez, 2013), donde cada institución define sus prioridades y formas de atención a sus derechohabientes (Instituto Mexicano del Seguro Social [IMSS], Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado [ISSSTE], secretarías de salud estatales). En 2004 se suma el Seguro Popular, orientado a la atención de la población abierta (no cuenta con derechohabiencia), bajo el criterio de que el derecho a la salud es un derecho humano, por lo que rompe el principio de “derecho laboral” que motivó en su momento al surgimiento del IMSS y del ISSSTE (Gómez Dantés *et al.*, 2011: 224), por lo que demanda un mayor presupuesto, que tampoco ha sido eficiente (OCDE, 2016).
- Hay una clara tendencia internacional, promovida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), donde los gobiernos deben ser los principales responsables del

¹ Los medicamentos genéricos son aquellos que pueden ser producidos por otros oferentes una vez que vence la patente del medicamento original; generalmente son comercializados a menor precio.

Gráfica 4. Gasto privado como porcentaje del gasto total en salud, 2012



Fuente: Elaboración propia con información de la OCDE (<http://stats.oecd.org/>).

gasto en salud, de manera que se reduzca el gasto de bolsillo (OCDE, 2005).

- Se publica el estudio de Wharton School (Danzon y Furukawa, 2005), que fue respaldado por la OCDE (2008) donde se muestra el elevado impacto del costo de medicamentos y la necesidad de formular políticas de salud (políticas farmacéuticas) que favorezcan a su reducción.
- En febrero de 2016 la OCDE presentó su propio diagnóstico del sistema de salud, así como su propuesta sobre las reformas que éste debe tener (OCDE, 2016).²

Desde 1994 ha ocurrido una serie de reformas que han afectado la relación entre la oferta y la demanda de medicamentos en México.³ Estas reformas se plasman en las propuestas planteadas por la Secretaría de Salud y la Fundación Mexicana para la Salud, A.C. (Secretaría de Salud, 2005; González y Barraza, 2011) en las que se plantea una

² En el anexo 1 se ofrece un resumen de dicho diagnóstico y de la propuesta de reforma al sistema de salud mexicano.

³ En el anexo 1 se enlistan las principales reformas que han redefinido la relación entre la oferta y la demanda de medicamentos.

política farmacéutica integral donde la industria y las instituciones colaboren para lograr tres objetivos:

1. Proteger a la población contra riesgos a la salud al evitar o mitigar los riesgos derivados del consumo de medicamentos por sí mismos, así como el efecto resultante del proceso de medicación (prescripción, dispensación y administración del medicamento).
2. Asegurar el acceso efectivo a los medicamentos, de manera que éstos estén disponibles en el mercado y al alcance de los pacientes de forma equitativa y oportuna.
3. Promover la innovación en medicamentos para la población mexicana, lo que significa facilitar la entrada de productos con tecnología novedosa por parte de la industria que respondan de manera efectiva a las prioridades en salud de los mexicanos.

Con fundamento en estos antecedentes, el presente estudio se centra de manera particular en la política pública de las compras consolidadas de medicamentos, considerada como una alternativa adecuada para eficientar dicho gasto.

Planteamiento del problema

El proceso de compras consolidadas (cc) de medicamentos es una de las políticas públicas de salud de contención del gasto que el gobierno federal ha establecido en años recientes.

El objetivo es adquirir grandes volúmenes de medicamentos que garanticen la cobertura para la población que así lo requiera a un menor precio entre las instituciones públicas convocadas cada año.

Sin embargo, en la praxis ha ocurrido una serie de desequilibrios entre la oferta y la demanda que sugieren evaluar si la eficiencia esperada ha ocurrido efectivamente, como ha sido expresado de manera mediática⁴ y que se muestra en las siguientes páginas.

⁴ En medios impresos como electrónicos es posible encontrar información que señala aspectos positivos como negativos sobre las compras consolidadas que son señaladas en el apartado de precios y ahorros en las siguientes páginas.

Objetivos del estudio

1. Caracterizar las compras consolidadas de medicamentos desde sus fallos hasta sus compras reales.
2. Demostrar que las políticas públicas de cc de medicamentos maximizan la eficiencia del gasto en medicamentos en beneficio de la población mexicana.
3. Demostrar que las cc promueven un entorno competitivo entre los proveedores y que logre el acceso a los bienes terapéuticos en los montos requeridos a precios razonables.

Hipótesis de investigación

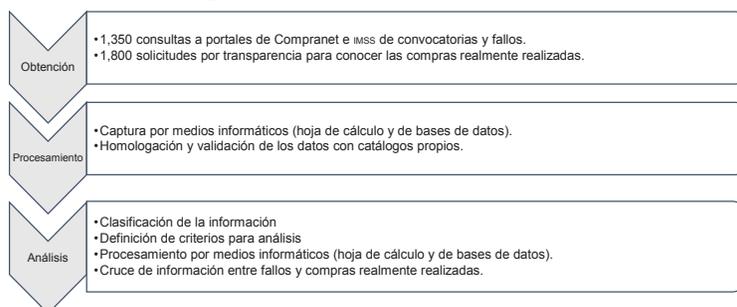
El proceso de las cc de medicamentos contribuye en la eficiencia del gasto público en salud.

Metodología

La Figura 1 resume la metodología empleada en este estudio.⁵

Adicionalmente, se presentan índices de precios de medicamentos en el sector público con una muestra representativa de claves adquiridas continuamente a lo largo de los años previos y durante las cc. Su cálculo se explica también en el anexo metodológico.

Figura 1. Proceso de captación de información sobre compras consolidadas de medicamentos



Fuente: Elaboración propia.

⁵ En el anexo 3 de este documento se muestra con mayor detalle cada uno de los pasos para la obtención de la información y su posterior análisis.

Marco teórico conceptual

El presente estudio se encuadra en la concepción moderna de las finanzas públicas en su vinculación con la “eficiencia macroeconómica”, particularmente en el desarrollo de políticas económicas orientadas a la eficiencia del gasto (Afonso, Schuknecht y Tanzi, 2005) que, en el caso particular del rubro de salud, ha sido remarcado en las últimas dos décadas por lo expuesto en los antecedentes.

Entre los conceptos que se emplean para el presente documento⁶ destacan los siguientes:

- *Eficiencia de las cc de medicamentos.* Se refiere a adquirir altos volúmenes de medicamentos requeridos por las instituciones públicas de salud por medio de un reducido número de procesos de compra a un mismo precio descontado para las instituciones participantes con el objetivo de garantizar 100% de cobertura para la población que lo requiera.
- *Índice Compuesto de Eficiencia del Gasto en Compras Consolidadas (Ψ).* Oficialmente no se han señalado objetivos específicos que muestren la eficiencia de las cc, por lo que a continuación se proponen algunos indicadores cuyos detalles se señalan en el anexo metodológico de este estudio.

Para obtener el Ψ , se consideran tres metas:

1. Cobertura del 100% de las necesidades de la población con los medicamentos requeridos en las cc anualmente.
2. Reducción del gasto en medicamentos por derechohabiente anualmente. Se pretende demostrar que las cc han hecho más asequibles los medicamentos para un número creciente de derechohabientes⁷ entre las instituciones más importantes.

⁶ En el anexo metodológico se describen otros conceptos de gasto público y de su eficiencia útiles para este estudio.

⁷ La demostración se hará sólo con derechohabientes del IMSS y del ISSSTE debido a su mejor disponibilidad e información.

3. Reducción en la dispersión de precios año por año, en la medida que éstos son homologados gracias a esta estrategia de compra.

Para evaluar cada una de las metas se proponen los siguientes indicadores:

1. Índice de Cobertura de las cc (θ).
2. Índice de Eficiencia del Gasto en cc per cápita (Λ).
3. Índice Compuesto de Dispersión de Precios (ξ).

Con estos indicadores se deriva el Índice de Eficiencia Global de las cc (Ψ), que permite combinar los resultados de la valoración de cada meta y con ello conocer el grado de eficiencia de la política bajo estudio de manera conjunta.

La obtención de cada uno de estos indicadores se detalla en el anexo metodológico de este documento. De forma abreviada, se espera que el Ψ para cada año (j) en donde se registran las cc debe ser igual a 1, donde:

$$\Psi_j = \theta_j \times \Lambda_j \times \xi_j \quad (1)$$

$$\text{Si } \theta_j, \Lambda_j, \xi_j \cong 1 \therefore \Psi_j \cong 1 \quad (2)$$

En caso contrario, si $\Psi_j \neq 1$ sugiere la existencia de deficiencia en el proceso de las cc en cualquiera de los tres indicadores o en su combinación.

Se propone un gráfica de radial que arroje idealmente un triángulo isósceles en caso de que ocurra lo señalado en la notación (2). En caso de no cumplirse la figura triangular será distinta a la esperada.

Caracterización de las compras consolidadas (cc), 2013-2016

En las siguientes páginas se mostrarán los aspectos más relevantes de las cc. Por un lado, se hará una descripción del proceso y sus resultados más importantes, y por otro, se hará la demostración sobre

la eficiencia del gasto a partir de los indicadores planteados en líneas anteriores.

El proceso de las cc es complejo; por ello, en el anexo metodológico se propone un esquema explicativo sobre los distintos momentos que pasan desde el requerimiento de claves de medicamentos, el estudio de mercado, hasta el proceso de fallos para la adjudicación de claves, firma de contratos y el abasto correspondiente con los detalles que pueden ocurrir durante el ejercicio, en los que ocurren adquisiciones dentro de las cc como compras por fuera, mediante licitaciones, adjudicaciones directas o invitación a cuando menos tres proveedores de manera “individual”; es decir, donde cada institución realiza sus propios procesos de compra, que se denominan en este documento como CN.

La implementación de las cc dio inicio en el último cuatrimestre del año 2012 para el abasto del año 2013. Desde entonces, la institución convocante y responsable del proceso de las cc es el IMSS, debido al enorme poder de compra que históricamente ha tenido (representa en promedio 45% del mercado público total). Con ello, las instituciones pretenden obtener precios descontados de manera importante en cada una de las claves de medicamentos al agregar su demanda con la del IMSS mediante un número pequeño de licitaciones y tener ahorros tanto en compras como en gastos administrativos. Debe recordarse que la participación de los oferentes sólo ocurre si ofrecen por cada clave un descuento de al menos 0.1% sobre el precio máximo de referencia (PMR) establecido por el IMSS.

En la Tabla 1 se ofrece el resumen de los rubros de mayor interés sobre dichas compras en cuanto a sus resultados de los fallos de las licitaciones.

En el año 2013 las cc fueron un ejercicio piloto con el que se da inicio para los siguientes años a un número creciente de instituciones, que pasaron de 5 a 44 hacia el 2016.⁸ Las instituciones descentralizadas (los servicios de salud estatales) son las que contribuyen a este crecimiento, al pasar de 1 en 2013, a 28 en 2016, seguidas por las desconcentradas (los institutos nacionales de salud), que pasan de 3 a 10 instituciones (Tabla 2).

⁸ La lista de las instituciones participantes se muestra en el anexo estadístico.

Tabla 1. Fallos de las licitaciones consolidadas para el abasto de medicamentos de 2013 a 2016

Año de abasto	Cantidad asignada (en millones)	Importe asignado (millones)	Número de licitaciones	Claves convocadas	Claves asignadas	Claves desiertas	% Desiertas*	Ofertas desechadas	Instituciones participantes	Proveedores	Fabricantes
2013	946	\$22,602.12	10	846	692	154	18%	-	5	73	133
2014	1,240	\$26,136.40	12	840	732	108	13%	655	16	70	160
2015	1,324	\$36,737.81	18	1003	848	155	15%	1,009	45	64	169
2016	1,382	\$37,740.95	20	927	810	123	13%	899	44	65	156
Totales	4,892	\$123,217.27	60	Prom. 904	Prom. 770	Prom. 135	18%	2,563		Prom. 68	Prom. 155

* El porcentaje de las claves desiertas es respecto del total de claves convocadas.

Fuente: Elaboración propia con información de Compranet (2013-2016) y solicitudes de información sobre compras por medio de Infomex.

Nota: No fue posible obtener la información de ofertas desechadas para el año 2013.

Tabla 2. Número de instituciones públicas participantes según su tipo en los procesos de cc, 2013-2016

Periodo abasto	Federal	Descentralizado	Desconcentrado	Paraestatal	Total
2013	4	1	-	-	5
2014	5	7	3	1	16
2015	4	26	14	1	45
2016	5	28	10	1	44
Crec. prom. anual	10%	293%	169%	0%	133%

Compranet (2013-2016) y solicitudes de información sobre compras por medio de Infomex.

Fuente: Elaboración propia con información del anexo estadístico.

De igual manera, crece el número de claves convocadas de medicamentos, con un ajuste a la baja hacia el año 2016. Cabe hacer notar que el número de claves declaradas desiertas⁹ representa entre 13% y 18% de las claves convocadas. La mayoría de dichas claves son de “alto volumen”, es decir, que son demandadas por varios millones de unidades para cubrir necesidades prioritarias de enfermedades más comunes entre la población, incluyendo analgésicos, antibióticos, antihipertensivos o aquellos medicamentos indicados para el control de la diabetes y los trastornos endocrinos.

Las claves adjudicadas tienen un crecimiento acumulado entre 2013 y 2015 del 22% (de 692 a 848), con una reducción de 4.5% en 2016 (810).

La adjudicación de claves significa que el proveedor o proveedores ganadores¹⁰ firman un contrato por el 100% de las unidades convocadas. Sin embargo, los contratos son “abiertos” en términos de que las instituciones al menos tienen la obligación de adquirir como mínimo entre 40% y 55% de las máximas. En caso de requerir más unidades, realizan “órdenes de reposición” hasta llegar al 100%. También es posible que, bajo el mismo contrato, sin necesidad de realizar algún proceso de compra adicional, puedan adquirir hasta 120%, siempre y cuando se respete el precio fallado en la cc.

Las cantidades máximas asignadas entre estos años han tenido un crecimiento de 46% acumulado, y sus importes lo han hecho en 66%. El número de procesos de cc se duplicó en dichos años (de 10 a 20 licitaciones, incluyendo una adjudicación directa para adquirir medicamentos de patente o de “fuente única”).

Conforme las compras crecen en volumen e importe cada año, se da lugar a una reducción en la participación de proveedores (básica-

⁹ Una clave desierta es aquella que no fue adjudicada al no ofrecer un precio conveniente para las instituciones entre las ofertas que fueron rechazadas. En la investigación presente se encontró que el número de claves de ofertas rechazadas ha crecido. El 60% de los rechazos fue por razón económica (precio no conveniente) y el 40% restante por aspectos técnicos. Si todas las ofertas presentadas para competir por una clave son rechazadas, da lugar a que dicha clave se declare desierta.

¹⁰ Puede ocurrir que una clave pueda tener dos o tres proveedores ganadores; si la diferencia en el precio ofertado con descuento de cada uno se encuentra en un rango de 10% de diferencia, las instituciones asignan más de 50% de las unidades al proveedor con menor precio y 50% entre el segundo o tercer proveedor.

mente distribuidores) de 73 a 65; en tanto que, entre los fabricantes, se observa un notable altibajo en su número, pues pasaron de 133 a 169 entre 2013 y 2015, con una clara reducción a 156 en 2016. Esta situación da lugar a que ocurra una concentración de mercado en la media en que sólo empresas con capacidad económica logren hacer frente a precios que se reducen constantemente en medicamentos para el sector público, dejando fuera a un conjunto de empresas de menor tamaño y de reducida capacidad de producción y financiera, como son las medianas y pequeñas, lo cual es contrario a los objetivos de promover compras entre este tipo de empresas (Secretaría de Economía, sin año). En términos generales, los proveedores ganadores en las cc representan en promedio en el mercado total sólo 6.74%, en el IMSS 18.75% y en el ISSSTE poco más de 78% (véase Tabla 3). En la investigación realizada se encontró que, particularmente entre las instituciones descentralizadas y desconcentradas, ocurre una alta participación de personas físicas, así como de distribuidores locales que son ajenos a los procesos centralizados de las cc y que explican en buena medida las CN que se ilustran en las siguientes líneas.

La Tabla 4 muestra la participación que han tenido las cc para los años 2013 a 2015¹¹ en el mercado total, así como entre las dos principales instituciones de salud de México: IMSS e ISSSTE.

Destaca que la participación de las cc en el mercado total en cuanto a claves ha sido en promedio de 50%, que a su vez representa 74% de las unidades y 52.3% de los importes. El año 2016 destaca por tener mayor presencia tanto en unidades como en importes. Ello significa que la mayoría de las instituciones públicas realizan CN, por lo que no cubren el 100% de sus necesidades a través de las cc.

El IMSS y el ISSSTE muestran la mayor participación de las cc en sus propias compras totales (CC+CN); el IMSS adquiere poco menos de 80% de las claves que requiere año con año, las cuales representan más de 90% de sus unidades y poco menos de 78% de los importes que ejerce en el periodo bajo estudio. En el caso del ISSSTE, si bien las cc representan altos porcentajes tanto en claves como en unidades que requiere, en términos de importes representaron menos de 50% en los

¹¹ Se omite el año 2016 en tanto que no es un año concluido y por lo tanto las cifras que arroje no son comparables con los años previos.

Tabla 3. Participación de los proveedores ganadores en las cc respecto al total de proveedores en las principales instituciones públicas

Periodo Abasto	Mercado Total			IMSS			ISSSTE		
	En cc	En Total	% cc/ Total	En cc	En Total	% cc/ Total	En cc	En Total	% cc/ Total
2013	73	951	7.68%	72	344	20.93%	64	80	80.00%
2014	70	1,078	6.49%	70	384	18.23%	63	86	73.26%
2015	64	1,044	6.13%	62	360	17.22%	54	65	83.08%
Promedio	69	1,024	6.74%	68	363	18.75%	60	77	78.35%

Elaboración propia con información del anexo estadístico.

Fuente: Compranet (2013-2016) y solicitudes de información sobre compras por medio de Infomex.

Tabla 4. Participación de las claves, unidades e importes asignados en las cc en las compras totales (cc+cn) de las principales instituciones

Periodo Abasto	Mercado Total			IMSS			ISSSTE		
	Claves	Unidades	Importes	Claves	Unidades	Importes	Claves	Unidades	Importes
2013	46.23%	60.92%	42.14%	77.90%	87.10%	73.90%	67.36%	77.01%	33.86%
2014	47.59%	74.33%	45.86%	76.78%	97.25%	71.69%	68.79%	82.60%	44.29%
2015	53.91%	86.78%	68.92%	81.43%	95.54%	88.23%	74.75%	89.09%	75.61%
Promedio	49.24%	74.01%	52.31%	78.70%	93.29%	77.94%	70.30%	82.90%	51.25%

Compranet (2013-2016) y solicitudes de información sobre compras por medio de Infomex.

Fuente: Elaboración propia con información del anexo estadístico.

primeros dos años, en tanto que para el año 2016 éstas fueron poco más de 75%. En promedio, los importes de las cc en el ISSSTE apenas rebasan 50% en los tres años mostrados.

Es claro que las cc han incrementado su presencia, donde persiste la adquisición por CN ya sea tanto por necesidades diferenciadas que tienen las instituciones para atender a su derechohabiente, como por desequilibrios entre la oferta y la demanda dentro de las cc que motivan a las CN, como se ilustra en las siguientes páginas.

Precios y ahorros

Como se ha señalado, los objetivos de las cc son lograr reducir precios y generar ahorros, garantizando la cobertura de medicamentos.¹²

Para comprender la evolución de los precios en el mercado de medicamentos en el sector público, se elaboraron índices de precios para conocer el comportamiento que éstos han tenido tanto para el mercado total como para cc específicamente.

En la Tabla 5 se muestra el Índice de Precios del Sector Público de Medicamentos (IPSPM) y su comparación con el Índice de Precios de Medicamentos al Consumidor (INPC) de medicamentos. Destaca que entre 2010 y 2016 se observa una deflación acumulada de 12.65%, destacando sólo dos años donde se ocurren inflaciones bajas sin afectar la tendencia observada. En contraste, la inflación que ha enfrentado el consumidor de medicamentos en el mercado privado (INPC) ha sido del 33% acumulado. Esto muestra que efectivamente se ha logrado hacer más asequibles los medicamentos a través de las instituciones públicas.

En complemento a lo demostrado con la información en la Tabla 5, fue oportuno elaborar el Índice de Precios de cc de Medicamentos (IPC-CM) que se ilustra en la Tabla 6, y cuyo resultado es el esperado, pues registra una deflación acumulada entre 2013 y 2015 de 11.83%; en tanto que en 2016 registra una baja inflación de 1.33%, que hace que

¹² Bajo este contexto, no se hacen consideraciones mayores sobre el acceso a medicamentos innovadores pues ello implica una demostración aparte si en verdad se ha logrado ofrecer a través de las cc la adquisición de nuevas terapias que ciertamente tienen mayor costo. Esto último queda fuera del alcance del presente estudio.

Tabla 5. Índice de Precios del Sector Público de Medicamentos (IPSPM) e inflación, 2013-2016. Comparativo con el INPC de medicamentos

Año	IPSPM	Inflación anual	Inflación acumulada	INPC*	Inflación anual	Inflación acumulada
2010	100.00	–	–	100.00	–	–
2011	100.68	0.68%	0.68%	105.15	5.15%	5.15%
2012	93.38	-7.26%	-6.62%	110.21	4.81%	10.21%
2013	89.11	-4.56%	-10.89%	115.58	4.88%	15.58%
2014	90.88	1.98%	-9.12%	120.35	4.13%	20.35%
2015	86.96	-4.31%	-13.04%	126.07	4.75%	26.07%
2016	87.35	0.44%	-12.65%	133.00	5.50%	33.00%

* Inflación para 2016 al mes de mayo. INEGI. Base e Información Económica. Precios e Inflación, <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>

* INPC: Índice Nacional de Precios al Consumidor por objeto del gasto, 5. Salud y cuidado personal, 5.1. Salud, 5.1.1. Medicamentos y aparatos, 55 Medicamentos, base 2010 = 100.

Nota: Véase anexo metodológico sobre el cálculo del IPSPM.

Fuente: Elaboración propia con información de Compranet (2013-2016) y solicitudes de información sobre compras por medio de Infomex e INEGI.

Tabla 6. Índice de Precios de las CC de Medicamentos (IPCCM) e inflación, 2013-2016. Comparativos con el INPC de medicamentos

Año	IPCCM	Inflación anual	Inflación acumulada	INPC*	Inflación anual	Inflación acumulada
2013	100.00	–	–	100.00	–	–
2014	93.24	-6.76%	-6.76%	104.13	4.13%	4.13%
2015	88.17	-5.43%	-11.83%	109.08	4.75%	9.08%
2016	89.35	1.33%	-10.65%	115.08	5.50%	15.08%

* Inflación para 2016 al mes de mayo. INEGI. Base e Información Económica. Precios e Inflación, <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>

* INPC: Índice Nacional de Precios al Consumidor por objeto del gasto, 5. Salud y cuidado personal, 5.1. Salud, 5.1.1. Medicamentos y aparatos, 55 Medicamentos, base 2010 = 100.

Nota: Véase anexo metodológico sobre el cálculo del IPSPM.

Fuente: Elaboración propia con información de Compranet (2013-2016) y solicitudes de información sobre compras por medio de Infomex e INEGI.

del periodo 2013 a 2016 esta deflación sea mayor a 10%. Este dato contrasta nuevamente con la inflación que enfrenta el consumidor en el mercado privado que fue de más de 15 por ciento.

Sin duda, las *cc* han contribuido a la reducción de precios, incluso de aquellas *CN* que se incluyen en el *IPSPM*.

Empero, debe tenerse cuidado de la reducción de precios de manera continua, ya que crea incentivos negativos entre los proveedores y fabricantes (tanto nacionales como extranjeros) quienes pueden decidir no participar en los procesos de *cc*, lo cual puede dar lugar a un creciente número de claves desiertas, así como a un mayor nivel de concentración de la proveeduría, como se ha señalado en páginas anteriores.

Los ahorros generados por las *cc* se calculan en este estudio a partir de considerar las cantidades máximas a precio de los fallos correspondientes respecto a multiplicar dichas cantidades con el precio promedio de mercado del año inmediato anterior. En realidad, se trata de un cálculo teórico (parecido al estimado por las propias autoridades sanitarias) que debe contrastarse con su ejercicio.

Para el periodo 2013-2016 se estima que dichos ahorros suman poco más de 8.5 mil millones de pesos (*mmdp*) entre todas las instituciones participantes. Particularmente, es el *IMSS* el que registra el mayor ahorro con cerca de 7.5 *mmdp*. El porcentaje de ahorro obtenido respecto del año anterior es en esencia mayor entre la totalidad de las instituciones respecto al *IMSS*, debido a que las primeras han comprado generalmente a mayores precios al no tener el mismo poder de compra que este último.

Para comprender el ahorro efectivamente ocurrido es relevante conocer cómo fue el ejercicio de las *cc* en cada uno de los años. La revisión no se realizó de forma exclusiva para las *cc* debido a que ocurrió un hecho importante: se detectaron en la investigación *CN* de algunas claves de medicamentos que fueron inicialmente adjudicadas en *cc*. También destacó que en *CN* los precios de las claves fueron más altos en promedio que sus precios de fallo, lo que significa que las instituciones realizaron compras combinadas, ocurriendo en algunos casos donde la *CN* fue mayor en unidades que las adquiridas por *cc*, incluso superiores a las cantidades máximas de fallo (Tabla 7).¹³

¹³ En el anexo estadístico se ilustran algunos ejemplos que muestran las *cc* y *CN*.

Tabla 7. Ahorro anual en fallos de cc (cantidades máximas) frente a precio promedio ejercido en año anterior

Año de abasto	Ahorro entre asignado en cc vs ejercido en el año anterior de instituciones participantes (millones de pesos)	% ahorro	Ahorro entre asignado en cc vs ejercido en año anterior, sólo IMSS (millones de pesos)	% ahorro
2013	\$2,426.66	19%	\$1,944.79	9%
2014	\$3,300.58	19%	\$1,598.97	7%
2015	\$1,563.79	22%	\$2,749.68	8%
2016	\$1,250.36	27%	\$1,208.56	3%
Totales	\$8,541.40		\$7,502.00	

Nota: El porcentaje de ahorro sólo corresponde a las unidades de las claves de medicamentos que fueron adjudicadas en los fallos de las cc respecto de su posible importe a precios promedio ejercidos en el mercado del año inmediato anterior.

Fuente: Elaboración propia con información de Compranet (2013-2016) y solicitudes de información sobre compras por medio de Infomex e INEGI.

De esta manera, la investigación demandó una revisión exhaustiva para distinguir las cc y cn de cada clave. En este mismo ejercicio se ubicaron aquellas claves declaradas desiertas en los fallos, pero que fueron adquiridas posteriormente por cn.

La Tabla 8 resume las unidades y los valores tanto en cc como en cn de aquellas claves adjudicadas o desiertas en los fallos de cada uno de los años bajo estudio sólo para el IMSS y el ISSSTE (que representan más de 80% del mercado), cuya información ofreció la transparencia y la evidencia suficientes, situación que no es posible extender al resto de las instituciones, ya sea por el desorden de sus datos o por la opacidad en la información analizada.

Estas dos instituciones ejercieron entre 73% y 79% de las unidades máximas adjudicadas en fallos de las cc para el periodo 2013 y 2015, en tanto que adquirieron entre 3% y 10% de las unidades por cn también respecto de las unidades máximas. Esta situación no debería ocurrir, pues rompe el principio de cubrir las necesidades de estos bienes terapéuticos a través de su consolidación. En el caso del año 2013, 10% ejercido por cn pudo ser cubierto adecuadamente por cc, ya

Tabla 8. Importe ejercido de claves del IMSS e ISSSTE en CC y CN, 2013- 2016
(Comparación con las cantidades máximas de fallo de CC de estas instituciones)

Periodo abasto	Asignado en CC (cant. máx.)		Ejercido en CC			Ejercido por CN			Sobrecosto*	
	Unidades (millones)	Importe (millones)	Unidades (millones)	Importe (millones)	Avance (%) respecto a cant. máx	Unidades (millones)	Importe (millones)	% respecto a cant. máx.	Importe (millones)	Importe (millones)
2013	946	\$22,602.02	692	\$18,553.33	73.2%	96	\$1,866.91	10.1%	\$93.54	
2014	1,238	\$26,034.38	980	\$20,557.53	79.2%	101	\$2,191.42	8.2%	\$132.89	
2015	1,318	\$36,211.44	996	\$28,554.70	75.5%	42	\$1,751.05	3.2%	\$68.35	
2016**	1,379	\$37,474.17	492	\$11,640.82	35.7%	8	\$3,141.43	0.6%	\$27.57	
Totales	4,881	\$122,322.00	3,160	\$79,306.37	64.7%	247	\$8,950.80	5.06%	\$322.35	

*El sobrecosto se calcula a partir de la diferencia entre el importe ejercido en procedimientos adicionales frente al importe de esas mismas adquisiciones a precios de fallo.

** Ejercido al mes de mayo.

Fuente: Elaboración propia con información de Compranet (2013-2016) y solicitudes de información sobre compras por medio de Infomex.

que estas últimas se ejercieron sólo en 73.2% respecto de las máximas. Ese porcentaje implicó una compra a mayor precio y, por lo tanto, el diferencial respecto del precio de fallo de las cc debe considerarse como un gasto excedente.

De igual manera, se puede interpretar las compras por CN de 2014 como de 2015, denotando que ha ocurrido una importante reducción en esta práctica en la medida que ha bajado el porcentaje de unidades adquiridas hacia el año 2015.

Como se demostró en la Tabla 1, hay en cada año un conjunto de claves desiertas de medicamentos tras los fallos de las cc. La mayoría de estas claves son adquiridas por CN a precios mayores respecto de los esperados en las cc. Los importes excedentes de estas claves deben considerarse como parte de la deficiencia existente en el proceso de las cc.

En concreto, entre 2013 y mayo de 2016 se han ejercido 247 millones de unidades (mdu) con un importe de 8.95 mmdp por CN. Si dichas unidades se compraran a precios de los fallos dentro de las cc, su importe sería de 8.63 mmdp, lo que significa que se registra un sobrecosto de 322 mdp entre estos años.

A estas CN se debe agregar el sobrecosto administrativo en el que incurrieron las instituciones públicas y los proveedores al requerirse una serie de procesos de compra adicionales, rompiendo el principio de eficiencia del gasto solicitado en el decreto presidencial de 2012 (DOF, 10/12/2012), ya que fue posible localizar en las cc entre mil a dos mil procesos adicionales¹⁴ cada año, para lograr cubrir las necesidades terapéuticas de su derechohabiente. Este sobrecosto no es posible estimarlo y está fuera del alcance de este estudio, pero ciertamente debe ser alto en cuanto a la ocupación de personal y de recursos materiales, sobre todo el costo de oportunidad de no garantizar la atención oportuna de los pacientes que pudieron enfrentar riesgos en su condición de salud.

Ante estas evidencias, ¿cuál es el ahorro neto tras los ejercicios de las cc? Una forma adecuada para este cálculo es considerar los años que han concluido, 2013 a 2015, con el fin de comparar los ahorros a partir de los avances de los contratos que realmente se ejercieron,

¹⁴ En los esquemas explicativos de las compras consolidadas en el anexo estadístico se muestra el número de los procesos de compra adicionales.

tomando como referencia al IMSS como al ISSSTE según la Tabla 8. Dicho porcentaje puede tomarse bajo el supuesto que de esa misma manera ejercieron el resto de las instituciones participantes. A las cifras resultantes (ahorro anual del ejercicio) se le resta el sobrecosto generado por las CN mostrado también en la Tabla 8, cifra que también se asume como la ocurrida entre todas las instituciones en consolidación y aproximar así el ahorro neto (véase la Figura 2).

Con lo mostrado en la Figura 2, es posible afirmar que de un ahorro de poco menos de 7.3 mmdp esperado a partir de las cantidades máximas de fallo en las CC para los años 2013 a 2015, el ahorro neto estimado es de 5.275 mmdp al observarse un avance de contratos de 76% en promedio de los tres años, menos el sobrecosto.

Para el caso específico del IMSS, de un ahorro esperado de 6.29 mmdp, el ahorro al cierre de los ejercicios en estos tres años fue de sólo 4.47 mmdp.

Estas cifras de ahorro de los ejercicios resultantes a menudo no son reportadas por las autoridades sanitarias, dado que sólo anuncian las cifras que estiman al concluir los procesos de licitación con los fallos correspondientes, previo al inicio del ejercicio anual correspondiente.

Motivos para las CN

¿Por qué ocurren CN cuando las claves adjudicadas en fallos deben adquirirse sólo por las CC? Diversos son los motivos por lo que se registra esta combinación de las compras:¹⁵

- Una inadecuada inclusión de claves dentro de un proceso de consolidación que prácticamente concluye en el mes de diciembre (los procesos de licitación de CC ocurren en los últimos meses del año inmediato anterior), cuando el abasto debe comenzar en enero, afectando la oportuna programación en producción y operación de los medicamentos.

¹⁵ La relación de los motivos aquí expuestos resulta de la compilación de diversas notas periodísticas, así como de declaraciones de organismos empresariales tales como la Asociación Nacional de Fabricantes de Medicamentos (Anafam) y la Canifarma.

Figura 2

(a)		(b)		(c)		(d) = (b) - (c)	
Ahorro anual en fallos de CC (cantidades máximas) vs precio promedio ejercido en año anterior		Ahorro anual del ejercicio de las CC (a partir del avance de contratos)*		Ejercido por CN**		Ahorro neto anual de las CC	
Año de abasto	Total de instituciones participantes	Total de instituciones dentro de CC	IMSS dentro de CC	Sobrecosto	Total de instituciones dentro de CC	IMSS dentro de CC	
2013	\$2,426.66	\$1,776.40	\$1,423.65	\$93.54	\$1,682.86	\$1,330.11	
2014	\$3,300.58	\$2,612.62	\$1,265.69	\$132.89	\$2,479.73	\$1,132.79	
2015	\$1,563.79	\$1,181.43	\$2,077.36	\$68.35	\$1,113.07	\$2,009.00	
Totales	\$7,291.03	\$5,570.45	\$4,766.70	\$294.79	\$5,275.66	\$4,471.91	

(a) Las cifras son de la Tabla 7.

(b) El ahorro del ejercicio de las CC se obtiene de multiplicar los valores de (a) por el avance reportado en la Tabla 8 para cada año. Debido a que el IMSS también se incluye en el total de las instituciones.

(c) El sobrecosto es tomado de la Tabla 8.

(d) El ahorro neto resulta de restar el sobrecosto de las CN tanto al total de instituciones como al IMSS por la razón expresada en (b).

Cifras en millones de pesos.

- Una inadecuada integración de la información de cantidades y precios a consolidar de las claves de medicamentos convocadas, que resultan en la determinación de los PMR que no representan el precio promedio del mercado público, por lo que se reduce el número de oferentes participantes o en su caso presentan ofertas para abastecer dichas claves a precios más altos y por lo tanto son rechazadas; con ello, da lugar a claves desiertas.
- La determinación de precios en fallos para algunas claves se encuentra por debajo del precio de mercado, lo que lleva a la imposibilidad de garantizar las entregas ante posibles cambios en los costos de producción, particularmente de la materia prima, ya que más de 90% de las misma es importada y está sujeta a variaciones cambiarias. En ese sentido, las autoridades sanitarias se han visto poco flexibles para permitir un ajuste razonable, motivando al incumplimiento y, por lo tanto, a la necesidad de adquirir los medicamentos por CN a mayores precios, afectando en el proceso el abasto de los medicamentos.
- Problemas en la firma oportuna de contratos en tiempo y forma entre un número creciente de instituciones con los proveedores ganadores, lo que motiva a desfases para realizar las primeras entregas en los diversos puntos del país, llevando a incumplimientos por parte de la proveeduría.
- Inadecuada gestión de los contratos por parte de las instituciones, al no respetar los tiempos programados de entrega de medicamentos de los proveedores, de manera que resulta más costoso el transporte por entregar una cantidad pequeña de medicamentos (Vázquez, 2016).
- Hay un severo problema de retraso en pagos, tanto de aquellos contratos de las CC como en CN que suman más de cinco mmdp (ANDIS, 2016; García, 2016).
- Diversas unidades médicas o delegaciones de las instituciones de salud, como las del IMSS, tienen presupuestos para la compra de medicamentos de manera descentralizada y autónoma,¹⁶

¹⁶ Particularmente, las Unidades Médicas de Alta Especialidad (Umaes) del IMSS realizaban “compras emergentes” (entre 2007 y 2013) de medicamentos sin necesidad de recurrir a procesos de concurso y asignaban a los proveedores con montos pequeños

por lo que no necesariamente respetan los tiempos de entregas ni la logística implicada para contar con los medicamentos de manera local.

- Las instituciones descentralizadas particularmente someten a cc sólo una parte de las claves de medicamentos que requieren,¹⁷ por lo que siguen ejerciendo sus recursos de manera autónoma y con apoyo de la proveeduría local.¹⁸

La eficiencia del gasto en medicamentos

Ahora corresponde cuantificar metodológicamente la eficiencia a partir de los indicadores¹⁹ relacionados a las metas que deben alcanzar las cc y que han sido definidas en este documento.

La eficiencia global de la cc resulta de la eficiencia en la cobertura de medicamentos, en la reducción del gasto per cápita del gasto, así como de una mínima dispersión en los precios de las claves de estos mismos. El análisis se realizó para los años 2013 a 2015; para 2016 se consideró información al mes de mayo.

Índice de cobertura de las cc (θ)

El indicador debe ser igual a 1 ($\theta=1$) para cada año, si las unidades de medicamentos requeridas por las cc son iguales a las realmente adquiridas –es decir, ($\theta_1=1$), y que no hubo cn ($\theta_2=0$), entonces $\theta=\theta_1-\theta_2=1$ para cada año.

de medicamentos que requerían para evitar el desabasto. Un mecanismo para estas compras fue la llamada “Bolsa Única de Ofertas”, o BUO, la cual fue reemplazada “por no promover la competencia entre proveedores” (IMSS, 2014, p. 241) por adjudicaciones directas (ASF, 2014).

¹⁷ Véase anexo metodológico para una explicación amplia de los indicadores y su forma de obtención.

¹⁸ Véase anexo estadístico en donde se muestran las claves de medicamentos adjudicada por instituciones para las cc. En algunos casos sólo se piden menos de 10 claves.

¹⁹ Esto confirma la existencia de un número importante de proveedores formado por personas físicas y distribuidores locales que tienen la posibilidad de lograr el mayor porcentaje de abasto.

Como se ha demostrado, en el ejercicio de las compras ocurrió lo contrario ($\theta_1 < 1, \theta_2 > 0$) (Tabla 9):

Es posible afirmar que las CC cubren tres cuartas partes de los requerimientos originales, en tanto que las CN participan con 1.2%. Es decir, hay deficiencia en este rubro.

Índice de Eficiencia del Gasto en CC per cápita (Λ)

Este indicador compara el gasto en medicamentos per cápita (GP) con el total de derechohabientes del IMSS y del ISSSTE ($D_{jIMSS} + D_{jISSSTE} = D_j$) de las cantidades ejercidas de la muestra de claves de medicamentos convocadas en las CC (tanto adjudicadas como desiertas)²⁰ a precios de las CC y a precios promedio de mercado (promedio ponderado de los precios de las CC como de las CN).

El GP a precios de CC es τ_1 en tanto que el GP a precios promedio es τ_2 , para cada año. Con ello, deriva que $\Lambda = \tau_2 / \tau_1$, idealmente se espera que si $\tau_1 = \tau_2$, $\Lambda = 1$, significa que todas las compras se hicieron a precios de CC. Si ocurren CN a mayor precio, entonces $\Lambda > 1$ y por lo tanto existe deficiencia.

La Tabla 10 confirma que hay una pequeña deficiencia en el periodo, que comenzó siendo alta en 2013 y que conforme se ocurrieron los ejercicios restantes se ha reducido, lo que no garantiza la cobertura, como se ha demostrado.

Índice Compuesto de Dispersión de Precios (ξ)

La obtención de este índice requiere la integración de diversas métricas de dispersión de los precios, que fueron convertidos a números índice con el fin de conocer su comportamiento general, independientemente de la magnitud de los precios. El precio de fallo de las CC (IP_{F_j}) fue convertido a 100 en cada año, y a partir de este valor se obtuvieron los números índice de los valores propios de la estadística descriptiva (σ_j , IP_{\min_j} , IP_{\max_j}), así como el precio promedio de mercado (IP_{pm_j}).

²⁰ Se consideran las claves desiertas, pues finalmente una parte de éstas pudieron ser adquiridas por CN.

Tabla 9. Índice de cobertura de las cc

Periodo abasto	(Cobertura por cc)	(Cobertura por cn)	Cobertura ajustada
	$\Theta 1$	$\Theta 2$	$\Theta = \Theta 1 - \Theta 2$
2013	0.755	0.013	0.741
2014	0.771	0.010	0.762
2015	0.777	0.010	0.767
2016	0.349	0.008	0.340
Total	0.763	0.012	0.752

Fuente: Cálculos propios con información de Compranet (2013-2016) y solicitudes por medio de Infomex.

Muestra de 667 claves coincidentes entre IMSS e ISSSTE para los años señalados. La información de 2016 es a mayo.

Con estos nuevos valores se obtienen los indicadores Id1, Id2 e Id3 para cada año (indicado por “j”), de donde se obtiene:

$\xi_j = [Id_{1,j} + Id_{2,j} + Id_{3,j}]/2$, y se espera que $\xi_j = [(=1) + (\approx 0) + (\cong 1)]/2 \rightarrow \cong 1$, y se asume la existencia de eficiencia en la determinación de los precios; en caso contrario, si $\xi_j > 1$, significa que existe dispersión y por lo tanto hay deficiencia.

La Tabla 11 muestra la existencia de dispersión creciente en ξ entre 2013 y 2015, al pasar de 1.57 a 1.91, motivada principalmente por la diferencia notable entre los precios máximos y los mínimos (medida por Id₁), con reserva de lo que ocurra al cierre de 2016. Ello significa que hay una porción de claves de medicamentos cuyos precios tienden a ser más altos respecto de sus precios de fallo y por lo que sugiere que estos últimos se ajusten al promedio del mercado y favorezcan a eliminar distorsiones como son las CN, junto con una mejor planeación de las compras y evitar externalidades negativas que afecten la oferta.

Índice de Eficiencia Global de las cc (Ψ)

Este indicador se obtiene conforme a la ecuación (1): $\Psi_j = \theta_j \times \Lambda_j \times \xi_j$, cuyo valor ideal ocurre si $\theta_j, \Lambda_j, \xi_j \cong 1 \therefore \Psi_j \cong 1$. En el caso de que $\Psi_j > 1$, ocurre deficiencia en el gasto.

Tabla 10. Índice de eficiencia del Gasto en cc per cápita (Λ) de la muestra de claves de medicamentos del IMMS e ISSSTE adquiridas en cc y nc

Periodo abasto	Importes (miles de pesos) a precio de cc	Importe (miles de pesos) a precio promedio de mercado	Der. IMSS (miles) (Dj_{IMSS})	Der. ISSSTE (miles) (Dj_{ISSSTE})	Suma Der. (D)	τ		Λ_j
						τ_1	τ_2	
2013	\$13,466,524.00	\$14,346,372.91	59,512	12,631	72,143	\$186.66	\$198.86	1.065
2014	\$22,483,434.23	\$22,664,182.53	59,487	12,804	72,291	\$311.01	\$313.51	1.008
2015	\$19,248,589.53	\$19,367,715.16	60,584	12,882	73,466	\$262.01	\$263.63	1.006
2016	\$10,543,462.54	\$11,066,258.92	61,701	12,960	74,662	\$141.22	\$148.22	1.050

Muestra de 667 claves coincidentes entre IMSS e ISSSTE para los años señalados.

La información de 2016 es a mayo.

Fuente: Cálculos propios con información de Compranet (2013-2016) y solicitudes por medio de Infomex.

Tabla 11. Índice de compuesto de dispersión de precios (ξ)

Periodo abasto	IP_{F_j}	IP_{pm_j}	$I\sigma_j$	IP_{min_j}	IP_{max_j}	$ld1$	$ld2$	$ld3$	ξ_j
2013	100	101.70	0.06	95.82	203.30	2.12	0.00	1.02	1.57
2014	100	101.72	1.48	95.78	260.35	2.72	0.01	1.02	1.88
2015	100	101.64	0.55	96.06	268.67	2.80	0.01	1.02	1.91
2016	100	101.02	0.01	96.34	151.13	1.57	0.00	1.01	1.29
Total	100	101.52	0.13	96.00	215.31	2.24	0.00	1.02	1.63

Muestra de 667 claves coincidentes entre IMSS e ISSSTE para los años señalados.

La información de 2016 es a mayo.

Fuente: Cálculos propios con información de Compranet (2013-2016) y solicitudes por medio de Infomex.

El resultado se muestra en la Tabla 12. Es evidente que las cc no han logrado ser eficientes e incluso han empeorado, al pasar Ψ de 1.24 a 1.47 entre 2012 y 2015 (con reserva de lo que ocurre en 2016, que al corte del mes de mayo es alto). Esto significa que a pesar de tener un gasto per cápita cercano a 1 (θ), en realidad no garantiza la cobertura esperada (Λ), pues finalmente se adquieren medicamentos a precios que tienen una dispersión importante (ξ) y da lugar a una percepción de lograr ahorros cuando no se ha garantizado el abasto completo a través de las cc. En concreto, se gasta más con una baja cobertura de medicamentos debido a las fallas de esta estrategia de compra.

La Gráfica 5 de Ψ hace evidente el hallazgo.

Principales hallazgos

En el presente estudio se demuestra que las cc de medicamentos en el sector público no logran contribuir eficientemente en el gasto público en salud ante los siguientes hallazgos:

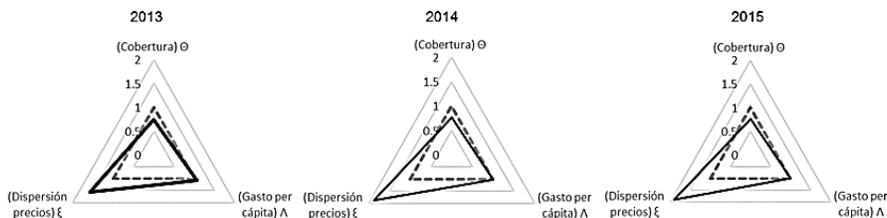
- No se ha logrado la cobertura total de los requerimientos de medicamentos por medio de las cc, ya que abarcan alrededor de 65% de valor total estimado de este mercado.

Tabla 12. Índice de eficiencia global de las cc (Ψ)

Periodo abasto	(Cobertura) Θ	(Gasto per cápita) Λ	(Dispersión precios) ξ	Ψ
2013	0.741	1.065	1.57	1.24
2014	0.762	1.008	1.88	1.44
2015	0.767	1.006	1.91	1.47
Promedio	0.757	1.027	1.78	1.39

Fuente: Cálculos propios. Sólo se consideran 2013 a 2015 al ser años cerrados.

Gráfica 5. Representación gráfica del Índice de Eficiencia Global de las cc, 2013-2015



Fuente: Elaboración propia.

- Sólo el IMSS y el ISSSTE cubren en promedio más de 80% de las unidades de medicamentos a través de este tipo de compras.
- Muchas de las instituciones descentralizadas y desconcentradas participan con un número ínfimo de claves de medicamentos en las cc, ejerciendo la mayor parte de sus recursos en compras con proveedores locales a precios más altos que los fallados en cc.
- Las cc han favorecido a la concentración del mercado al reducirse el número de proveedores ganadores (distribuidores) y fabricantes con capacidad financiera, limitando las oportunidades de participación de oferentes con menor capacidad (pequeñas y medianas).

- No hay una adecuada determinación de los PMR entre varias claves de medicamentos desde la investigación de mercados, pues en algunos casos los precios son muy bajos, lo que motiva a que un número importante de claves de medicamentos se declare desierto y se deba adquirir por un considerable número de procesos de CN a un mayor precio, lo que significa desabasto y problemas de atención hacia los pacientes.
- No se definen metas específicas cuantificables que permitan determinar claramente la eficiencia del gasto en medicamentos.
- Ocurre una deficiente programación antes y durante las cc, que inicia desde los atrasos en la firma de contratos, así como en las fechas de entregas de medicamentos, en donde el transporte de unas cuantas unidades de medicamentos es más costoso que el valor de estas últimas.
- Varias instituciones no han cubierto pagos a los proveedores tanto por cc como por CN que suman más de cinco mmdp, afectando seriamente la continuidad de entrega de medicamentos, lo que incentiva de manera negativa la participación de la proveeduría.
- Ocurren CN debido a incumplimientos en entregas por parte de la proveeduría al no anticipar de forma adecuada la producción o importación de medicamentos respecto de las fechas de compra, lo que motiva a que las instituciones hagan uso de otras modalidades de adquisición para atender a sus pacientes.
- Ocurre un mayor desgaste administrativo por la necesidad de recurrir a un número mayor de procesos de compra que genera costos no contabilizados en este estudio del uso de recursos humanos y materiales tanto de las instituciones públicas como de los proveedores.
- Con fundamento en el cálculo del Índice Global de Eficiencia de las cc, se demuestra que sólo se adquiere tres cuartas partes de las cantidades máximas de medicamentos adjudicadas en fallos, sin que se reduzca el gasto, ya que una porción de este último se realiza por CN a precios que en algunos casos son muy altos respecto del precio de fallo, por lo que hay compras con sobre costo.

Conclusiones y recomendaciones

Las cc significan una importante oportunidad de eficiencia del gasto que no se logrará consolidar en tanto no haya una mejor organización y comunicación entre oferentes y demandantes de medicamentos para precisar de manera adecuada qué claves de medicamentos son susceptibles de incluirse en esta modalidad y cuáles deben excluirse.

Hay una buena aceptación por ambas partes del mercado público de continuar con este tipo de compras si, efectivamente, a través de un reducido número de procesos de adquisición, se logran definir de forma transparente y predecible las cantidades de medicamentos que necesitan las instituciones a precios razonables, que promuevan una mayor participación de oferente locales e internacionales, bajo una mejor programación de las cc que permita a los interesados mejorar su organización y compromiso de surtir adecuadamente con sus bienes terapéuticos.

El enorme poder de compra que acumula el IMSS en conjunto con el resto de las instituciones debe ser bien entendido en beneficio de la población mexicana, ya que genera externalidades tanto positivas como negativas que afectan de forma seria a quienes proveen de medicamentos y a aquellos que los necesitan.

Lamentablemente, cuando se generan externalidades negativas (como fijar precios y cantidades de manera no adecuada, o no se firman contratos en tiempo y forma o simplemente no se emiten pagos a proveedores), el número de fabricantes que participa se reduce y ello representa el riesgo de no garantizar el acceso a medicamentos a bajo precio y de manera oportuna.

Es relevante entonces, que de seguir la implementación de esta política pública de las cc, se defina un programa de compras para varios años que cuente con la participación de las autoridades sanitarias así como de fabricantes y distribuidores en donde claramente se defina:

- El número de instituciones participantes que realmente se interesen y no sólo sea por compromiso con el gobierno federal.
- El número de claves de medicamentos y sus cantidades que dichas instituciones requieran a través de este tipo de compra, basado en un mayor y mejor conocimiento de la capacidad

instalada local y del exterior que garanticen el compromiso de surtimiento efectivo de sus bienes terapéuticos.

- Los tiempos de requerimientos de unidades, estudios de mercado, convocatorias y emisión de fallos y firma de contratos de manera eficiente que garantice a las partes de manera anticipada la entrega de las unidades acordadas hasta cumplir con las cantidades máximas si es el caso, evitando a toda costa incurrir en compras individuales con sobrecosto.
- Declarar de forma adecuada los ahorros realmente logrados en cada proceso de cc y demostrar el uso que se le da a este recurso, que bien podría orientarse a la adquisición de nuevos medicamentos que muestren ser costo-efectivos.

Bibliografía

- Asociación Nacional de Distribuidores de Insumos para la Salud (ANDIS) (2016), “Deben 5,000 millones de compra consolidada”, 24 de marzo. En <http://andis.org.mx/noticias/deben-5-000-millones-de-compra-consolida> (fecha de consulta: 28 de marzo de 2016).
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2014), *Informe del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2014*, México, Autor.
- Afonso, A., L. Schuknecht y V. Tanzi (2005), “Public sector efficiency: An international comparison”, *Public Choice*, 123, pp. 321-347.
- Comisión Federal contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) (2016,1). Historia: La creación y desarrollo de la Cofepris. En <http://www.cofepris.gob.mx/cofepris/Paginas/Historia.aspx> (fecha de consulta: 15 de julio de 2016).
- Comisión Federal contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) (2016,2). Nuevos registros de medicamentos de la estrategia de liberación de genéricos para el ahorro de las familias mexicanas. En <http://www.cofepris.gob.mx/AS/Paginas/Nuevos%20Registros%20de%20Medicamentos/Nuevos%20Registros%20de%20Medicamentos.aspx> (fecha de consulta: 15 de julio de 2016).
- Cruz Martínez (2015), “Desiertas, 15% de compras consolidadas de medicamentos para el sector público”, *La Jornada*, 8 de diciembre. En

- <http://www.jornada.unam.mx/2015/12/08/sociedad/037n1soc> (fecha de consulta: 10 de diciembre de 2015).
- Danzon, P. y M. Furukawa (2005), “International prices and availability of pharmaceuticals in 2005”, *Health Affairs*, 27(1).
- Diario Oficial de la Federación* (DOF) (1994), Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial, pp. 1-24, 8 de agosto. En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lpi/LPI_ref01_02ago94_ima.pdf (Fecha de consulta: 3 de mayo de 2016).
- (1997), Reforma de la Ley General de Salud, pp. 24-33, 2 de agosto. En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgs/LGS_ref04_07may97.pdf (fecha de consulta: 8 de abril de 2016).
- (1998), Reglamento de Insumos para la Salud. En [<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/356/default.htm?s=is>] (fecha de consulta: 5 de junio de 2016).
- (2002), Acuerdo por el que se establece que las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud sólo deberán utilizar los insumos establecidos en el cuadro básico para el primer nivel de atención médica y, para segundo y tercer nivel, el catálogo de insumo, 24 de diciembre. En http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=716455&fecha=24/12/2002 (fecha de consulta: 13 de agosto de 2016).
- (2005), Decreto por el que se reforma el artículo 376 de la LGS, 13, 24 de febrero. En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgs/LGS_ref18_24feb05.pdf (fecha de consulta: 12 de junio de 2016).
- (2008), Acuerdo por el que se crea la Comisión Coordinadora para la Negociación de Precios de Medicamentos y otros Insumos para la Salud, 26 de febrero. En http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5030450&fecha=26/02/2008 (fecha de consulta: 5 de abril de 2016).
- (2008), Decreto que reforma los artículos 168 y 170 del RIS, 5 de agosto. En <http://www.cofepris.gob.mx/MJ/Documents/Decretos/168ris050808.pdf> (fecha de consulta: 15 de junio de 2016).
- (2010), Acuerdo por el que se determinan los lineamientos a los que estará sujeta la venta y dispensación de antibióticos. Este acuerdo entró en vigor el 25/8/2010, con la modificación al artículo 226, fracción IV de la Ley General de Salud, 27 de mayo. En http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5144336&fecha=27/05/2010 (fecha de consulta: 8 de abril de 2016).

- (2010), Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, 28 de julio. En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LAASSP.pdf (fecha de consulta: 18 de diciembre de 2015).
- (2012), Decreto que establece las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la Administración Pública Federal, 10 de diciembre. En http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5281761&fecha=10/12/2012 (fecha de consulta: 20 de abril de 2016).
- (2014), Norma Oficial Mexicana NOM-257SSA1-2014, en materia de medicamentos biotecnológicos, 1-7, 11 de diciembre. En <http://dof.vlex.com.mx/vid/norma-oficial-mexicana-nom-548254042> (fecha de consulta: 8 de abril de 2016).
- (2015), Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4 de mayo. En http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015 (fecha de consulta: 23 de abril de 2016).
- Fundación Mexicana para la Salud (Funsalud) (2014), *Estudio sobre la práctica de la atención médica en consultorios médicos adyacentes a farmacias privadas*, México, Autor.
- García, Elizabeth (2016). “Secretaría de Salud en Edomex liquidará deuda con la ANDIS esta semana”, *Así Sucede*, 23 de mayo. En <http://asisucede.com.mx/secretaria-salud-edomex-liquidara-deuda-la-andis-esta-semana/> (fecha de consulta: 24 de mayo de 2016).
- Gómez Dantés *et al.* (2011), “Sistema de Salud de México”, *Salud Pública de México*, 53, suplemento 2, México.
- González Pier, E. y M. Barraza Lloréns (2011), *Trabajando por la salud de la población: Propuestas de política para el sector farmacéutico. Versión para el diálogo*, México, Funsalud.
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (2011), Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2011-2012. En http://archivos.diputados.gob.mx/Comisiones_LXII/seguridad_social/informes/informecompleto_imss_2011-2012.pdf (fecha de consulta: 18 de septiembre de 2015).

- (s/a), Portal de compras del IMSS. En <http://compras.imss.gob.mx/> (fechas de consulta: octubre de 2012 a mayo de 2016).
- Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI) (s/a), Plataforma Nacional de Transparencia. En <https://www.infomex.org.mx/gobierno/federal/homeOpenData.action> (fechas de consulta: desde julio de 2013 a mayo de 2016).
- Jacobzone, S. (2000), “Pharmaceutical policies in OECD countries: Reconciling social and industrial goals”, *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, (40), París, OECD Publishing.
- Martínez, María del Pilar (2014), ISSSTE e IMSS ahorran 3,700 mdp en compras consolidadas, *El Economista*, 13 de enero. En <http://economista.com.mx/finanzas-publicas/2014/01/13/issste-e-imsss-ahorran-3700-mdp-compras-consolidadas>
- Moïse, P. y Docteur, E. (2007), “Pharmaceutical pricing and reimbursement policies in Mexico”, *OECD Health Working Papers*, (25), París, OECD Publishing.
- Notimex (2015), “Compras consolidadas de medicamentos serán de 48 mmdp: Ssa”, *El Universal*, 12 de septiembre. En <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2015/09/12/compras-consolidadas-de-medicamentos-seran-de-48-mmdp-ssa> (fecha de consulta: 15 de diciembre de 2015).
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2005), *OECD Reviews of Health Systems: Mexico*, París, OECD Publishing. En http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/oecd-reviews-of-health-systems-mexico-2005_9789264008939-en
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2008). Pharmaceutical pricing policies in a global market, OCDE Health Policy Studies.
- (2016), *OECD Reviews of Health Systems: Mexico 2016*, París, OECD Publishing. En <http://dx.doi.org/10.1787/9789264230491-en>
- El Financiero* (2015), Gasto público en medicinas en México alcanza ahorro de 2 mil mdd, 6 de junio. En <http://www.dineroenimagen.com/2015-06-14/57034>].
- Secretaría de Economía (s/a), Compras de gobierno. Acciones y programas. En <http://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/compras-de-gobierno> (fecha de consulta: 18 de mayo de 2016).

Secretaría de la Función Pública (SFP) (s/a), Compranet, portal de convocatorias de compras de las instituciones pública de México. En compranet.funcionpublica.gob.mx (fecha de consulta: septiembre de 2012 a mayo de 2016).

Secretaría de Salud (2005), *Hacia una política farmacéutica integral para México*, México, Autor.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (s/a), Presupuesto de Egresos de la Federación. Consulta para los años 2013 a 2016. En <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/> (fecha de consulta: marzo de 2016).

Vázquez Herrera, Sergio (2016), Falta de medicamento en farmacias de hospitales y centros de salud culpa del gobierno, *El Tuxtepecano, Diario Independiente*, 16 de junio. En <http://www.eltuxtepecano.com/2016/06/16/falta-de-medicamento-en-farmacias-de-hospitales-y-centros-de-salud-culpa-del-gobierno>.

Anexo 1. Reformas

La OCDE presentó en febrero de 2016 (OCDE, 2016) el diagnóstico sobre el sistema de salud mexicano, destacando, entre otros aspectos:

- Es muy alto aún el porcentaje dedicado al gasto administrativo público en salud (8.9%) respecto del gasto total en comparación con otros países.
- Baja productividad y eficiencia en los prestadores de servicio, donde persiste una escasa separación entre el prestador y pagador de servicios públicos de salud (a reserva del Seguro Popular).
- El gasto total en salud (6.2% del PIB) es bajo respecto del promedio de la OCDE (9%). Si bien el gasto público ha tomado mayor participación (de 2.4% en 2003 a 3.2% en 2013 respecto del PIB), esto no ha resuelto el elevado gasto de bolsillo explicado anteriormente.
- Es deficiente la atención primaria (por parte de los médicos familiares) en términos de prevención y/o detección temprana de enfermedades.
- Un financiamiento desigual entre los “subsistemas” de salud (IMSS, ISSSTE, Seguro Popular) lleva a una diferenciación en la atención a salud de sus derechohabientes.
- Existe deficiente información sobre la atención de la salud entre las instituciones, de manera que no permite precisar los avances de los diversos programas que se promueven.
- El gasto en general es deficiente, destacando sólo las compras consolidadas de medicamentos por los ahorros logrados (según sus cifras de 65 millones de dólares anualmente).

Es así que la OCDE sugiere una reforma al sistema de salud que considere:

- Poner al centro al paciente y en su entorno generar los servicios que requiere.
- Consolidar la recopilación, análisis y difusión de la información del sistema de salud como elemento fundamental para garantizar una mejor gestión.

- Un sistema universal de salud, encabezado por el Seguro Popular como medio para integrar al sistema con una adecuada identificación de los prestadores de servicios de los pagadores.
- Fortalecer la atención primaria como el mejor medio para atender de manera eficiente y oportuna a la población. Ello requiere incluso la profesionalización en este nivel de atención por lo que debe existir promoción y colaboración entre las instituciones educativas que forman al personal médico.
- Incrementar las compras “inteligentes” orientadas a eficientar el gasto público, de manera que se obtenga por cada peso, un mayor beneficio en salud.

Principales reformas del Sistema de Salud Mexicano que afectan la oferta y demanda de medicamentos

1. Ley de la Propiedad Industrial en 1994 que reconoce a los medicamentos de patente y con ello facilite la distinción con los medicamentos genéricos (DOF, 1994).
2. Reforma a la Ley General de Salud (LGS) en 1997 (DOF, 1997), que define lo que es un “medicamento genérico” y que junto a cambios en Reglamento de Insumos para la Salud (RIS) en 1998 (DOF, 1998), el gobierno federal establece las primeras condiciones para promover su existencia en el mercado mexicano.
3. Surgimiento en 2001 de la Comisión Federal de Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), como organismo responsable de la correcta gestión sanitaria de productos y servicios para el consumo humano (Cofepris, 2016:1).
4. En 2005 se reforma el artículo 376 de la LGS relativa a la renovación de los registros sanitarios cada cinco años, con ello inicia el ordenamiento de medicamentos comercializados en el país como nunca antes, de manera que cada laboratorio define la cartera de medicamentos que desea continuar con su producción o importación para el mercado mexicano (DOF, 2005).
5. En 2008 se reforma el artículo 168 de la RIS que elimina el “requisito de planta”, con el fin de promover la comercialización de medicamentos de oferentes extranjeros en el mercado local sin necesidad

de contar con una licencia sanitaria de fábrica (DOF, 5 de agosto de 2008).

6. Reformas a la LGS a partir de 2009 y con cambios en la RIS para reconocer a los medicamentos biotecnológicos (innovadores) y bio-comparables con la publicación de la NOM 257 en 2014 que entró en vigor en 2015 (DOF, 11 de diciembre de 2014).
7. Desde el año 2011 la Cofepris ha anunciado la liberación de 14 “paquetes” de medicamentos genéricos cuya aprobación ha sido solicitada por diversos laboratorios conforme a la normativa, contribuyendo de esta manera a incrementar la presencia de los mismos y con ello favorecer la reducción de precios (Cofepris, 2016:2).

En cuanto a la demanda de medicamentos en el sector público, las políticas que la han definido son:

1. El sector público debe adquirir medicamentos que estén considerados dentro del Cuadro Básico y Catálogo de Medicamentos (CBYCM) que es aprobado por el Consejo de Salubridad General (CSG), según el Acuerdo Presidencial de diciembre de 2002 (DOF, 24 de diciembre de 2002). Sólo el IMSS y el ISSSTE cumplen con este acuerdo y hacen uso de su poder de compra a través de convocatorias de licitación donde ponen a concurso a los proveedores de medicamentos con el fin de obtener precios descontados y generar ahorros.
2. En 2008 la Secretaría de Salud (SS) crea la Comisión Coordinadora para la Negociación de Precios de Medicamentos y otros Insumos para la Salud (CCNPMIS), cuya misión es acordar descuentos sustanciales con los laboratorios farmacéuticos en sus productos de patente o en aquellos donde son únicos productores de medicamentos genéricos (o de “fuente única”), a cambio de adquirir un mayor número de unidades. Los medicamentos negociados son, en su mayoría, para uso de alta especialidad médica y adquiridos principalmente por las instituciones de salud pública (DOF, 28 de febrero de 2008).
3. A partir de 2010 el IMSS implementó un sistema de subasta conocido como “Ofertas Subsecuentes de Descuento (OSD)”, definido en el Reglamento de la LAASP, artículo 38 (DOF, 28 de julio de 2010),

que de manera sistemática busca que los propios oferentes ofrezcan descuentos a partir de los descuentos ofrecidos por otros en claves de medicamentos genéricos.

4. Con fundamento en el decreto presidencial a fines de 2012 (DOF, 10 de diciembre de 2012, artículo décimosegundo), el gobierno federal ha convocado a la compra de medicamentos para los años 2013 a 2016 por medio de licitaciones consolidadas encabezadas por el IMSS, para realizar en nombre de otras instituciones y del suyo propio compras a mayor volumen, de manera que al ejercer mayor poder de compra logre obtener descuentos mayores en precios, permitiendo al mismo tiempo la participación de pequeñas y medianas empresas.

Anexo 2. Metodológico

Metodología de captación y procesamiento de información

Para conocer el proceso de cc y no consolidadas (que se denominarán “CN” o compras “individuales”) se obtuvo acceso a información pública de la siguiente manera:

- ⇒ 1,350 consultas al portal de compras del gobierno Compranet para obtener las convocatorias de las licitaciones de las compras y de sus fallos para cada uno de los años 2010 a 2016 (SFP, sin año).
- ⇒ Consultas al portal de compras del IMSS para el mismo periodo, en las secciones “IMSS compró” e “IMSS va a comprar” (IMSS, s/a).
- ⇒ Se realizaron 1,800 solicitudes de información sobre las compras realmente realizadas (que se conoce como avance de contratos) por parte de las instituciones públicas a través del portal Infomex (INAI, s/a) del Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI), anteriormente conocido como Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), debido a la reforma de ley que así lo indica (DOF, 4 de mayo de 2016).
- ⇒ Se consultó para los años referidos el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) publicado en su página web (SHCP, s/a),

lo que corresponde al gasto en salud y particularmente el gasto para medicamentos. Debido a que no todas las instituciones ofrecen a detalle el gasto en medicamentos, se hicieron consultas por medio de Infomex para completar la serie de datos. Esto se hizo para estimar el posible tamaño del mercado público bajo estudio.

- ⇒ Una vez que se obtuvieron las respuestas de la información (en medio electrónico como en papel), ésta fue recopilada, capturada y procesada con sistemas informáticos, lo que demandó varios meses de trabajo continuo.
- ⇒ La información fue homologada y validada para garantizar su calidad y confiabilidad para su análisis. Para ello se elaboraron catálogos sobre las instituciones y su clasificación (federales, desconcentradas, descentralizadas y paraestatales) .
- ⇒ La descripción sobre los medicamentos fue verificada y validada conforme al CBYCM con el fin de contar con la mayor información homologada.
- ⇒ El análisis consiste en comparar la información relativa a las unidades, los valores y precios de los fallos con la información del ejercicio de los contratos que derivan de los fallos de las cc como de las individuales con el fin de conocer su comportamiento y ubicar en las siguientes páginas, los diversos hallazgos que se muestran y demostrar si ocurre un gasto eficiente en la compra de estos bienes terapéuticos.

Conceptos de gasto y de su eficiencia

- Gasto Público: Son todos aquellos recursos financieros, materiales y humanos que disponen las instituciones públicas para el cumplimiento de sus funciones definidas a través de programas que tienen como objetivo satisfacer las necesidades de los ciudadanos.
- Gasto público eficiente: Es aquel que permite obtener el mayor beneficio colectivo con el menor gasto posible. Esto significa el principio de optimizar, donde los funcionarios responsables de las instituciones enfrentan el reto administrativo y operativo de

minimizar el gasto en todos aquellos programas en los cuales deben maximizar los beneficios.

- Eficiencia del gasto público en salud: Obtener los mejores resultados posibles en salud, tales como aumento en la expectativa de vida, días evitados de hospitalización, días sin dolor, etc., con el menor gasto posible.
- Eficiencia de las compras de medicamentos: Adquirir los medicamentos requeridos por las instituciones de salud a precios descontados conforme a las regulaciones contenidas en los procesos de compra señaladas por las autoridades sanitarias.

Esquema explicativo sobre las etapas de las compras consolidadas

El proceso de compras consolidadas (cc) es complejo pues se conforma de varias etapas que según el cumplimiento o incumplimiento, o la decisión que se tome por parte de las instituciones, lleva a alternativas de compras dentro de las cc como de las compras no consolidadas (cn). Aquí se muestra de manera sintética (Esquema 1).

Índice de cobertura de las cc

Para la primera meta, se propone el Índice de Cobertura de las cc (iccc = θ).

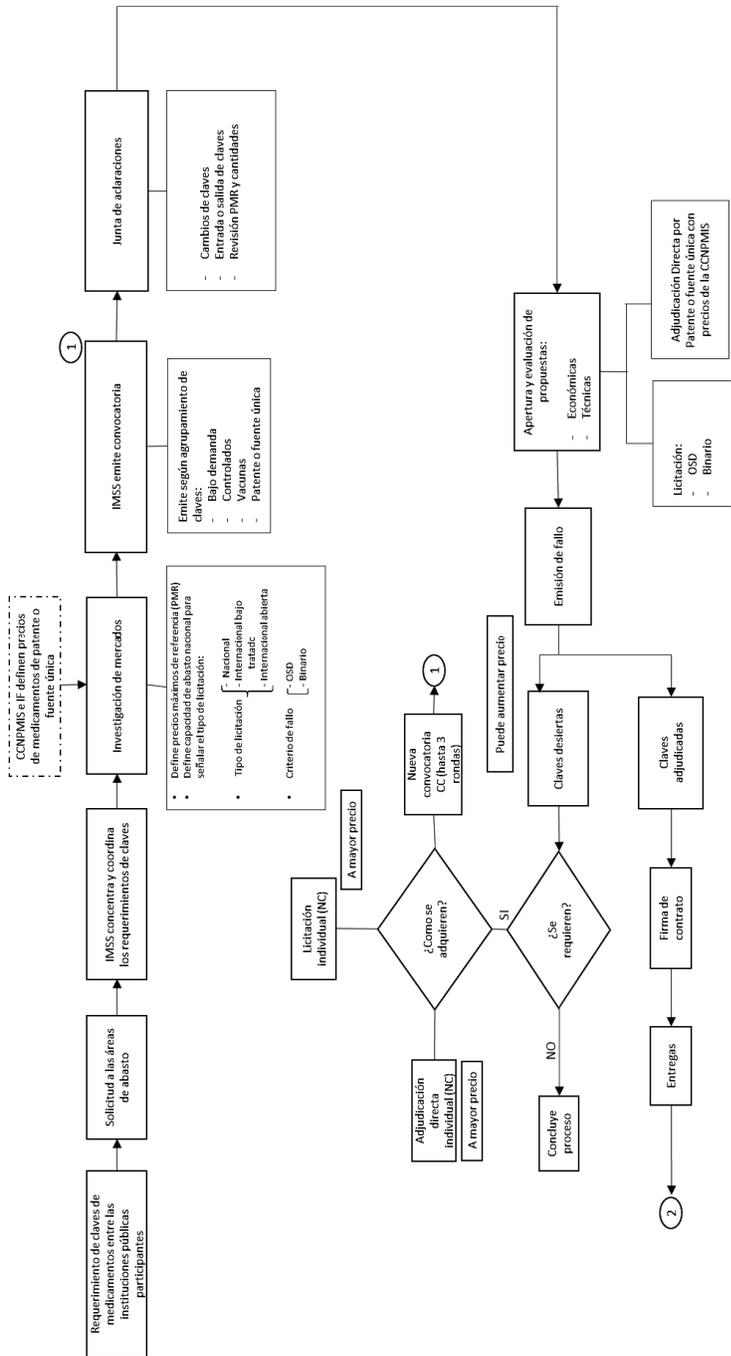
El indicador θ parte del supuesto de que las cc demandan 100% de las unidades de medicamentos que requieren desde las propias convocatorias y una vez que se emiten los fallos correspondientes para cada año de abasto.

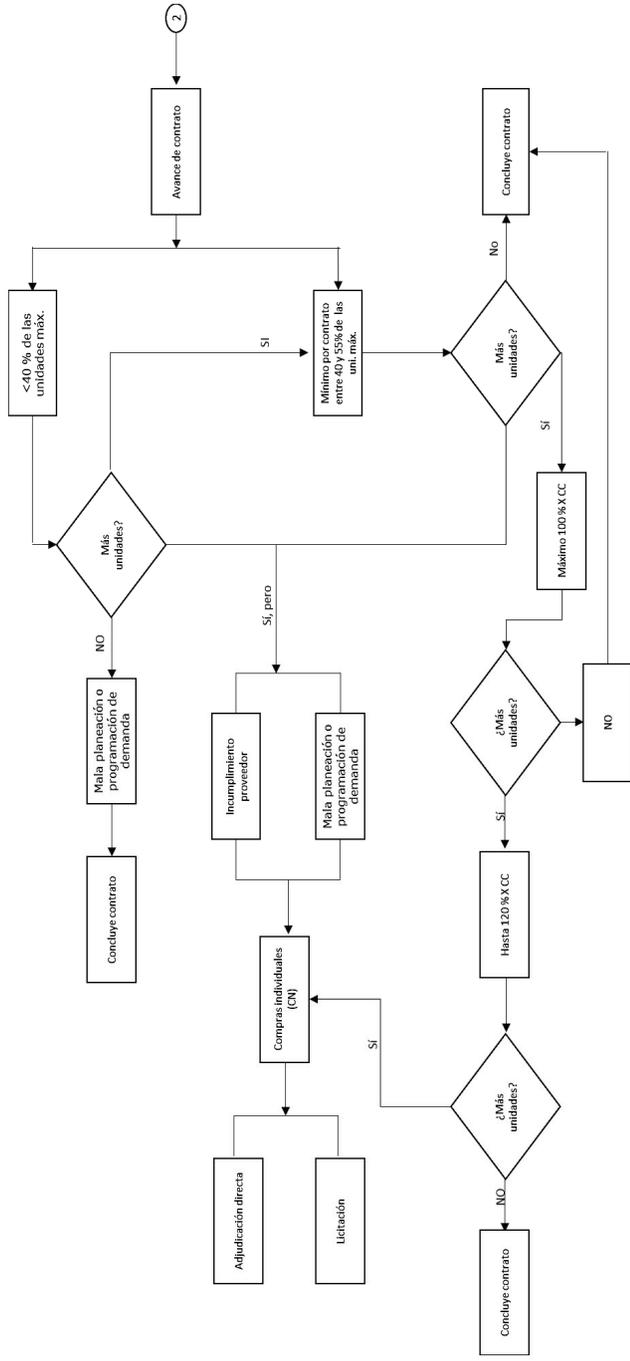
Esto significa que se considera la cantidad máxima de cada una de las claves de medicamentos para sostener el principio de 100% de cobertura, haya sido o no adjudicada en el fallo (esto es, aplica a claves adjudicadas como desiertas).

Lo anterior toma sentido con el fin de comparar en los avances de contrato (cantidades ejercidas) si dichas claves efectivamente logran ser requeridas y abastecidas al 100%, sean por cc o por compras individuales —también identificadas como compras no consolidadas (cn).

La notación que se propone es la siguiente:

Esquema 1





Elaboración propia.

CC: Compras consolidadas.

CN: Compras no consolidadas.

CCNPMIS: Comisión Coordinadora para la Negociación de Precios de Medicamentos e Insumos para la Salud.

PMR: Precio Máximo de Referencia.

$Q_{\max_{i,j}}$ = Cantidad máxima de convocatoria o de fallo de la clave del medicamento “i” en el año “j”.

$Q_{ECC_{i,j}}$ = Cantidad ejercida en las CC de la clave de medicamento “i” en el año “j”.

$Q_{ECN_{i,j}}$ = Cantidad ejercida en las CN de la clave de medicamento “i” requerida en CC, en el año “j”.

El ICC para cada año se obtiene de la siguiente forma:

$$\theta_{i,j1} = Q_{ECC_{i,j}} / Q_{\max_{i,j}}$$

Que mide en realidad la participación de las compras ejercidas en las CC respecto de la cantidad máxima de la clave “i”.

De manera que similar se obtiene $\theta_{i,j2}$

$$\theta_{i,j2} = Q_{ECN_{i,j}} / Q_{\max_{i,j}}$$

Que mide la participación de las compras ejercidas en las CN respecto de la cantidad máxima de la clave “i”.

La situación ideal es que lo convocado en las CC sean ejercidas al 100%, por lo que de ser así, se tiene que:

$$\theta_{i,j1} = 1 \text{ y } \theta_{i,j2} = 0$$

Entonces:

$$\theta_{i,j} = \theta_{i,j1} + \theta_{i,j2} = 1$$

En caso de que existan CN de la clave “i”, la fórmula sugerida ajusta a la baja el indicador θ a manera de reconocer que las cantidades adquiridas fuera de CC afectan negativamente a las CC ejercidas.

A manera de ejemplo, se considera que la clave “i” se ejerce por CC en un 80% en tanto que por alguna razón se adquiere un 20% por CN:

$$\theta_{i,j1} = 0.8 \text{ y } \theta_{i,j2} = 0.2, \text{ el indicador muestra que } \theta_{i,j} = 0.6.$$

Es posible considerar casos donde la clave “i” sólo sea adquirida por CN, e incluso por arriba de la cantidad máxima convocada, como muestra el siguiente ejemplo:

$\theta_{i,j1} = 0$ y $\theta_{i,j2} = 1.12$, el indicador muestra que $\theta_{i,j} = -1.2$

Lo que significa que dicha clave no fue cubierta por la cc e incluso tuvo un sobreejercicio por fuera que le afecta claramente de manera negativa.

También puede ocurrir que la clave “i” se adquiera en más de la cantidad máxima dentro de las cc, por lo que $\theta_{i,j} > 1$.

Este indicador se hará en una muestra de claves de medicamentos tanto del IMSS como del ISSSTE.

El indicador global θ se obtiene de la diferencia entre la media geométrica de las cantidades adquiridas por cc de las n claves ($\theta_{i,j1}$) menos la media geométrica de las cantidades de las m claves adquiridas por cn ($\theta_{i,j2}$). Esto es:

$$\theta_j = \sqrt[n]{\prod_{i=1}^n \theta_{i,j1}} - \sqrt[m]{\prod_{i=1}^m \theta_{i,j2}}$$

Idealmente se espera que $\theta_j \geq 1$, por debajo de 1 se puede considerar como cobertura deficiente.

Índice de Eficiencia del Gasto en cc per cápita

Para la segunda meta, se plantea el Índice de Eficiencia del Gasto en cc per cápita (IEGCCP = Λ).

Para el presente indicador se tomará como referencia las cantidades realmente ejercidas, tanto en cc como en cn de aquellas claves de medicamentos convocadas inicialmente dentro de las cc, incluso las claves que fueron desiertas y que posiblemente se adquieran por cn. Se parte del criterio de que las cc garantizan reducción del gasto al comparar en general a menores precios por el hecho de comprar altos volúmenes.

El aspecto a demostrar con este indicador es la posible existencia de diferencia en precios entre cc y cn en cada clave, lo que modifica el gasto per cápita esperado si sólo se adquieren estos bienes al precio de fallo.

En el ejercicio real de las compras, sucede que varias claves registran compra tanto en cc como en cn, con algunos casos extremos

donde prácticamente se adquieren por CN, donde los precios en estas últimas suelen ser más altos.

Es así como se hará el comparativo de las cantidades ejercidas multiplicadas por sus precios en cc respecto de los precios promedio de adquisición que resulte de las adquisiciones combinadas entre cc y CN.

Cada año el gasto en medicamentos aumenta en la medida que crece la población y la derechohabencia, es por ello que los importes resultantes se dividen por el número oficial de derechohabientes.

El comparativo se realiza considerando tanto el gasto del IMSS como del ISSSTE, así como de los derechohabientes respectivos para los años 2010 a 2015, recordando que la cc ocurren entre 2013 y 2015.

La notación se describe a continuación:

$Q_{E_{i,j}}$ = Cantidad ejercida de la clave del medicamento “i” en el año “j”.

$P_{F_{i,j}}$ = Precio de fallo de la cc de la clave del medicamento “i” en el año “j”.

$P_{pm_{i,j}}$ = Precio promedio del mercado de la clave del medicamento “i” en el año “j”.

D_j = Número de derechohabientes en el año “j”.

El gasto per cápita a precios de fallo que se identifica como $\tau_{1,j}$ para el año “j” es

$$\tau_{1,j} = \frac{\sum^{1=1} Q_{E_{i,j}} \times P_{F_{i,j}}}{D_j}$$

El gasto per cápita a precios promedio en el año

“j” ($\tau_{2,j}$) es: $\tau_{2,j} \tau_{1,j}$

$$\tau_{2,j} = \frac{\sum^{1=1} Q_{E_{i,j}} \times P_{pm_{i,j}}}{D_j}$$

Por último, se obtiene el Índice de Eficiencia del Gasto en cc per cápita (IEGCCP = Λ) para cada año y se denota como:

$$\Lambda_j = \frac{\tau_{2,j}}{\tau_{1,j}}$$

El indicador ideal es $\Lambda_j=1$, pues asume que el gasto esperado se verifica del todo en el ejercicio de la compra. Incluso podría considerarse que $\Lambda_j < 1$, de manera que los precios respecto a los de fallo en cc pudiesen bajar por pérdida de patentes y el surgimiento de medicamentos genéricos a precios asequibles observados durante el ejercicio.

En caso de que $\Lambda_j < 1$ significa que los precios promedio son en general mayores a los establecidos en las cc y ello significa una erogación mayor a la esperada y sugiere que el procedimiento de las cc tiene deficiencias.

Índice Compuesto de Dispersión de Precios (ICDF = ξ)

Como se señala en el estudio, las cc deben facilitar la homologación de precios entre las instituciones a lo largo de los años en las que se han ejercido, y con ello reducir la dispersión de precios que suele ocurrir cuando cada institución realiza compras por su propia cuenta, donde el poder de compra (volumen e unidades) puede favorecer tener el acceso a precios descontados.

El índice ahora propuesto considera tres formas de aproximación que requieren de los datos que ahora se describen para su construcción:

$P_{F_{i,j}}$ = Precio de fallo de la cc de la clave del medicamento “i” en el año “j”.

$P_{pm_{i,j}}$ = Precio promedio del mercado de la clave del medicamento “i” en el año “j”.

$$\sigma_{i,j} = \sqrt[2]{\frac{\sum_{i=1}^n (p_{i,j} - P_{F_{i,j}})^2}{n}}$$

Es la desviación estándar del precio de la clave del medicamento “i” en el año “j” respecto del precio de fallo.

$P_{min_{i,j}}$ = Precio mínimo de la clave del medicamento “i” en el año “j”.

$P_{max_{i,j}}$ = Precio máximo de la clave del medicamento “i” en el año “j”.

Con lo anterior, se proponen tres indicadores de dispersión para cada clave de medicamento “i” que participe en la muestra en el año “j” correspondiente:

Indicador 1:

$$Id_{1,i,j} = P_{\max i,j} / P_{\min i,j}$$

De manera que si $Id_{1,j} \approx 0$, la dispersión debe ser ínfima en el rango entre los precios extremos de la clave de medicamento “i”. El ideal es que no existan precios máximos y mínimos, por lo que este indicador debe ser igual a 1.

Indicador 2:

$$Id_{2,i,j} = \sigma_{i,j} / P_{F_{i,j}}$$

Se espera que $Id_{2,j} \approx 0$

Este segundo indicador se conoce como “coeficiente de variación”, ya que mide en qué proporción se dispersan los precios respecto del precio de fallo a partir de conocer la desviación típica que se observa en el año “j” de la clave de medicamento “i”.

Indicador 3:

$$Id_{3,i,j} = \sigma_{p_{m_{i,j}}} / P_{F_{i,j}}$$

La condición ideal es que si $P_{p_{m_{i,j}}} = P_{F_{i,j}} \rightarrow Id_{3,j} = 1$, por lo tanto, las cc son eficientes.

También puede ocurrir que $P_{p_{m_{i,j}}} < P_{F_{i,j}} \rightarrow Id_{3,j} < 1$, por lo que se considera también la existencia de eficiencia si por alguna situación razonable el precio promedio sea más bajo que el de fallo.

Ahora bien, si $P_{p_{m_{i,j}}} > P_{F_{i,j}} \rightarrow Id_{3,j} > 1$ es signo de posible deficiencia de las cc donde las instituciones adquieren por otras formas las claves de medicamentos a un precio mayor, ya sea por motivos de demanda o por motivos de oferta.

El Índice Compuesto de Dispersión de Precios (ICDP = ξ) resulta de la sumatoria de los tres indicadores para cada año para cada clave:

$$\xi_{i,j} = [Id_{1,i,j} + Id_{2,i,j} + Id_{3,i,j}] / 2$$

El valor esperado de $\xi_{i,j}$ es:

$$\xi_{i,j} = [(\approx 1) + (\approx 0) + (\approx 1)] / 2$$

El indicador final se divide entre 2 con la idea de aproximar el valor a 1 y con ello sea posible hacer una valoración de conjunto con el resto de los indicadores explicados en los anexos correspondientes.

Si $\xi_{i,j} > 1$, significa que ocurre dispersión entre cualquiera de los indicadores para la clave “i” en el año “j”.

Los motivos de tal dispersión pueden ser diversos: deficiencia en la determinación de los precios, en las cantidades a demandar, en el número mínimo de proveedores que participan, variaciones en los costos de producción, operación y logística, errores en la planeación en la demanda por las instituciones o en producción por parte de los proveedores, entre otros.

Ahora bien, para lograr obtener un indicador global de ξ , es oportuno convertir la información de precios de cada clave a números índice, de manera que el precio de fallo sea igual a 100 y a partir de este valor obtener los números índice de las variables restantes también al dividir cada año respecto al precio de fallo.

Lo anterior se denota de la siguiente manera:

Número Índice del precio de fallo de la cc para la clave “i” en el año “j”.

$$IP_{F_{i,j}} = \left(P_{F_{i,j}} / P_{F_{i,j}} \right) \times 100$$

Número Índice del precio de promedio del mercado para la clave “i” en el año “j”.

$$IP_{pm_{i,j}} = \left(P_{pm_{i,j}} / P_{F_{i,j}} \right) \times 100$$

Número Índice de la desviación estándar para la clave “i” en el año “j”.

$$IP_{\sigma_{i,j}} = \left(P_{\sigma_{i,j}} / P_{F_{i,j}} \right) \times 100$$

Número Índice del precio de mínimo del mercado para la clave “i” en el año “j”.

$$IP_{\min_{i,j}} = \left(P_{\min_{i,j}} / P_{F_{i,j}} \right) \times 100$$

Número Índice del precio máximo del mercado para la clave “i” en el año “j”

$$IP_{\max_{i,j}} = \left(P_{\max_{i,j}} / P_{F_{i,j}} \right) \times 100$$

El indicador global que representa el comportamiento promedio de la muestra de claves de medicamentos es a través de obtener la media geométrica.

Con los resultados de las medias geométricas se obtienen los tres indicadores propuestos, más el global (ξ_j), cuya interpretación del resultado es el mismo que el planteado.

Las medias geométricas para cada uno de los números índice propuestas para el año “j” son:

$$IP_{F_j} = \sqrt[n]{\prod_{i=1}^n IP_{F_{i,j}}}$$

$$I\sigma_j = \sqrt[n]{\prod_{i=1}^n I\sigma_{i,j}}$$

$$IP_{\min_j} = \sqrt[n]{\prod_{i=1}^n IP_{\min_{i,j}}}$$

$$IP_{\max_j} = \sqrt[n]{\prod_{i=1}^n IP_{\max_{i,j}}}$$

El arreglo para obtener los tres indicadores queda como a continuación se muestra:

$$Id_{1,j} = \frac{\overline{P_{\max_j}}}{\overline{P_{\min_j}}}$$

$$Id_{2,j} = \frac{\overline{\sigma_{ij}}}{\overline{PF_j}}$$

$$Id_{3,j} = \frac{\overline{P_{pmj}}}{\overline{PF_j}}$$

Y finalmente, el indicador global anual es:

$$\xi = [Id_{1,j} + Id_{2,j} + Id_{3,j}] / 3$$

Cuyo valor esperado es cercano a 1.

Índice de Eficiencia Global de las CC, ICEGCC (Ψ)

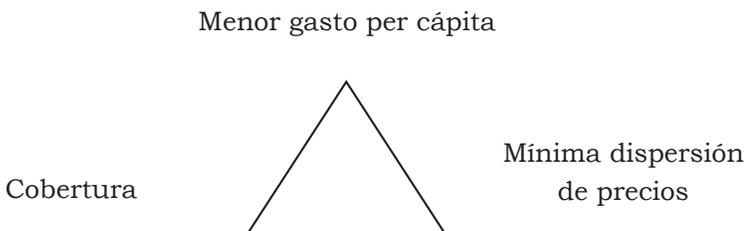
Este indicador tiene la virtud de integrar los tres indicadores relacionados a las tres metas de las CC señaladas en el documento.

La notación de Ψ para cada año es la siguiente:

$$\Psi_j = \theta_j \times \Lambda_j \times \xi_j$$

Como se ha señalado, el valor ideal de cada indicador es cercano a 1, de manera que el valor esperado de (Ψ_j) es 1. Valores por arriba o debajo de 1 sugieren la existencia de deficiencia generada en la relación de la oferta y la demanda de los medicamentos convocados en CC en cualquiera de los tres indicadores.

Una forma gráfica de representar a los indicadores es:



El triángulo isósceles representa entonces la existencia de equilibrio de los tres objetivos que deben lograr las cc. En caso de alguna deficiencia, los valores resultantes al ser graficados difícilmente podrían mostrar un triángulo bien formado, como muestra el siguiente ejemplo:



La figura sugiere que ninguno de los valores reportados de los indicadores alcanza el valor de 1, por lo que se encuentran lejos de los vértices del triángulo punteado.

*Índice de Precios del Sector Público de Medicamentos (IPSPM)
e Índice de Precios de las Compras Consolidadas
de Medicamentos (IPCCM)*

Para la obtención de ambos índices, se empleó el método Laspeyres, cuya fórmula general (IP) se expresa como:

$$IP_j = \frac{\sum_{i=1}^n p_{i,j} \times q_{i,0}}{\sum_{i=1}^n p_{i,0} \times q_{i,0}} \times 100$$

Donde:

$q_{i,0}$ = Unidades de la clave del medicamento “i” en el año cero (año de ponderación).

$q_{i,j}$ = Unidades de la clave del medicamento “i” en el año “j”.

$p_{i,0}$ = Precio de la clave del medicamento “i” en el año cero.

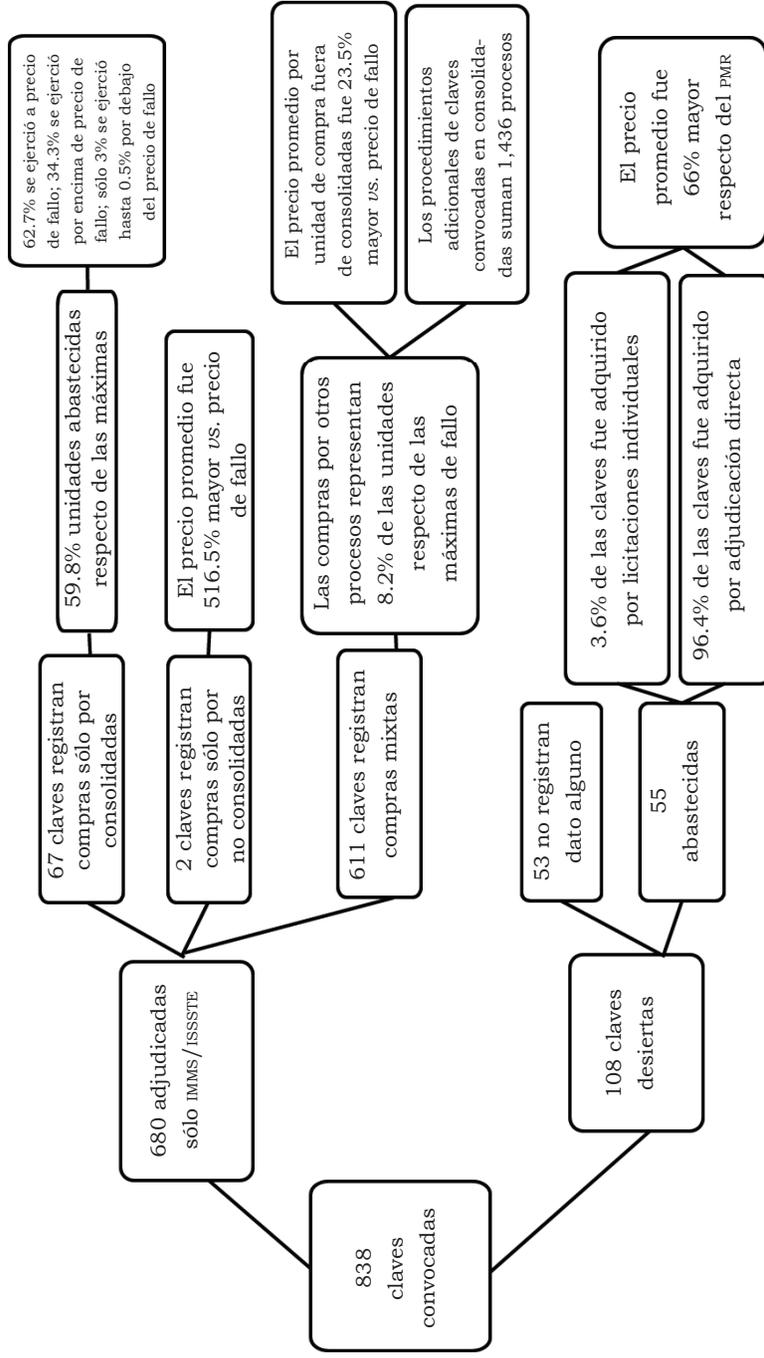
$p_{i,j}$ = Precio de la clave del medicamento “i” en el año “j”.

Para el caso de IPCCM, la muestra se integra con 486 claves de medicamentos coincidentes entre IMSS e ISSSTE que registran adquisiciones por cc de manera continua entre 2013 y 2016.

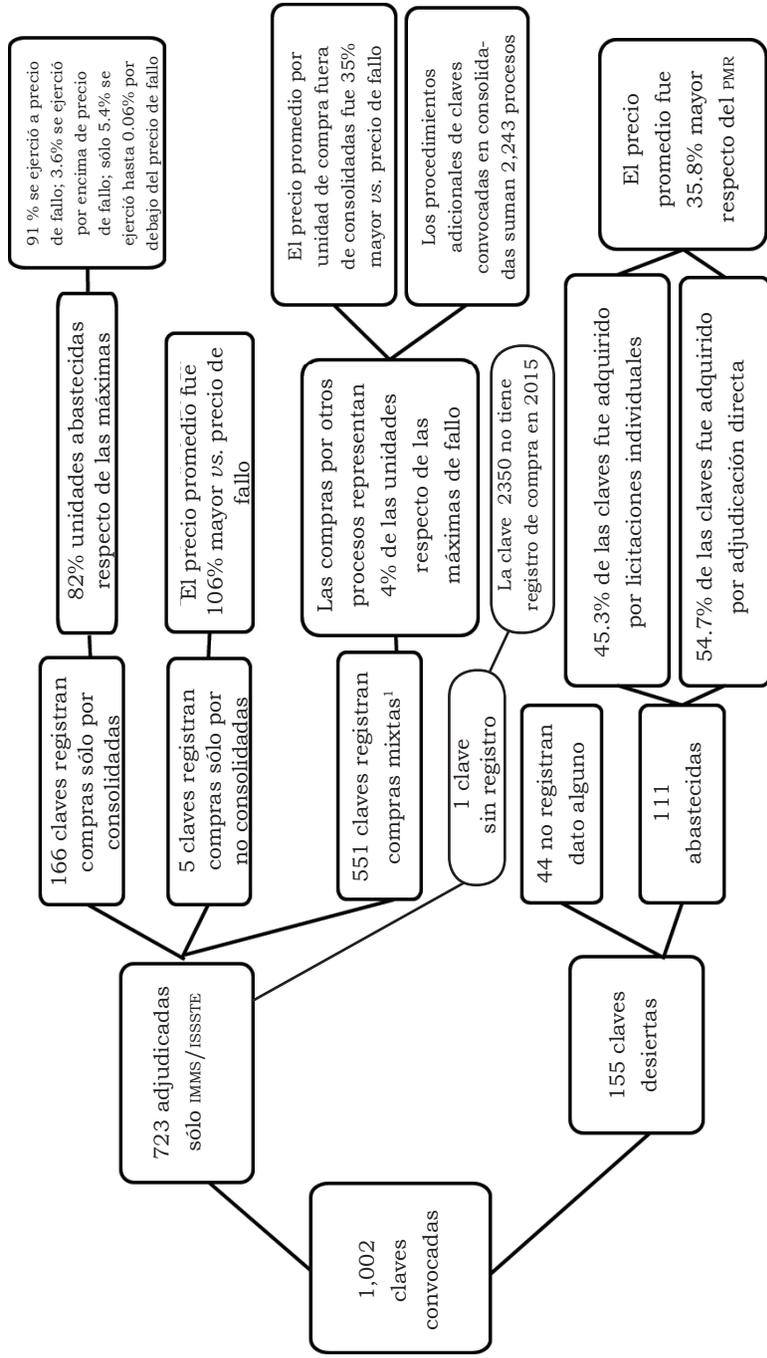
La representatividad de esta muestra es de 62% de las unidades máximas y de 60% de los importes máximos durante el periodo 2013 a 2016.

Para el caso del IPSPM, la muestra es de 1, 89 claves requeridas de manera continua entre 2010 y mayo de 2016, con una representatividad del 93% de las unidades y de 83% de los importes respecto de sus totales estimados.

Anexo estadístico. Las compras consolidadas de medicamentos, ¿una política de salud eficiente?
Esquema explicativo del ejercicio de cc de 2014



Esquema explicativo del ejercicio de cc de 2015



¹ Mixtas: adquisiciones realizadas por licitaciones consolidadas más otros procesos de compra.

Fuente: Elaboración propia.

Política de reinserción social en México: La cárcel y su potencial para la reincorporación de los delincuentes a la sociedad

*Cynthia Alejandra Córdova Sánchez**

Resumen: La función de la reinserción social en México es delegada en su mayoría al sistema penitenciario. Este artículo discute el potencial que la prisión, al ser una institución de exclusión social, puede ejercer en la reducción de la reincidencia delictiva. Se presentan las barreras institucionales y sociales que limitan la influencia de la prisión sobre los procesos de desistencia delictiva y reinserción social. Basado en un estudio cualitativo empleando entrevistas profundas con internos y personal de dos prisiones en la Ciudad de México, se concluye que la función de la reinserción social rebasa el alcance institucional de la prisión. Asimismo, se sugieren alternativas para fortalecer el tratamiento penitenciario y se presenta la necesidad por vincular el tratamiento con la fase posterior a la liberación de los internos.

Palabras clave: reinserción social, tratamiento penitenciario, reincidencia delictiva, desistencia delictiva, sistema penitenciario.

Policy of social re-integration in Mexico, the prison and its potential for the social re-integration of offenders

Abstract: The role of social reintegration in Mexico is largely delegated to the prison system. This article discusses the potential that the prison as an institution of social exclusion can exert in reducing recidi-

* Doctora en Criminología por la Universidad Aberystwyth, Reino Unido. Beneficiaria del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) para la formación de recursos humanos de alto nivel 2011-2015.

vism and re-incarceration. The institutional and social barriers that limit the influence of prison on social reintegration and desistance from crime are presented. Based on a qualitative study using in-depth interviews with inmates and staff from two prisons in Mexico City, it is concluded that the role of social reintegration goes beyond the institutional scope of the prison. Alternatives to improve the penitentiary treatment and to link the treatment with the post-release phase are also presented in this study, seeking with this to strengthen the function of social re-integration of offenders.

Keywords: social re-integration, penitentiary treatment, recidivism, desistance from crime, prison system.

Introducción

La reinserción social en México se define como el proceso por el cual el sistema de justicia criminal busca la reducción de la incidencia criminal al remover al agresor de la sociedad. Este sistema de justicia busca también que durante el internamiento se capacite al interno para que no vuelva a delinquir en su retorno a la sociedad y con ello se prevenga la reincidencia delictiva (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 18). El conocimiento de la política y práctica de la reinserción social en México es indispensable para entender diversos fenómenos como la reincidencia delictiva en el país o los problemas y vicios que aquejan a las prisiones mexicanas. Este conocimiento permitirá dar respuestas y alternativas a la crisis de seguridad que atraviesa el país. Cifras de la Auditoría Superior de la Federación (2014) revelan que cada año la reincidencia delictiva aumenta de manera importante en el país. En siete años, el aumento ha sido de 634%, pasando de 1,400 reincidentes en 2007 a 10,901 en 2014. Aunado a esto, estadísticas del *International Prison News Digest* (2015) estiman que a nivel general la reincidencia delictiva en México es de 44%. Esto se traduce en que de cada 100 personas que son recluidas, de 40 a 50 volverán a prisión en un lapso de dos años después de haberse enfrentado al reto de incorporarse a la sociedad de forma pro-social.

Con estas estadísticas, aunadas a investigaciones académicas sobre la prisión en México (Azaola y Bergman, 2007; Bergman, 2014), se ha sugerido que la reinserción social en México es ineficiente. Sin embargo, es indispensable analizar la política para identificar qué aspectos de sus bases teóricas y de su implementación son los que no han logrado satisfacer las necesidades de reinserción social tanto de ex internos como de la propia sociedad. Esto lleva a analizar su origen, recursos y evaluación de sus programas para así poder proponer alternativas para mejorar la oferta y su implementación en el país. El análisis, por tanto, debe trascender la discusión de si la política de reinserción social funciona o no, para concentrarse en el estudio de en qué circunstancias, qué elementos hacen que funcione y para quién (ver Andrews y Bonta, 2010).

México no ha sido el único país en el que las prácticas de rehabilitación y reinserción social han sido cuestionadas. Los indicios de los primeros “ataques” a estas prácticas (Cullen, 2012, p. 95) surgen en Estados Unidos en la década de 1970 cuando Martinson (1974) argumentó que los programas de rehabilitación penitenciaria no eran efectivos para reducir la reincidencia delictiva. Sin embargo, una importante diferencia entre el desarrollo y estado actual de la reinserción social entre México y otros países, principalmente anglosajones (ver Birckbeck, 2011), fue la respuesta que brindaron la academia y los cuerpos de investigación al respecto.

En países anglosajones como Canadá, Reino Unido y Estados Unidos se cuestionó el débil control metodológico en los resultados de Martinson (Cullen, 2005; Palmer, 1975; Cullen y Applegate, 1997). Esto derivó en una discusión sobre la rehabilitación penitenciaria desde las perspectivas metodológicas y conceptuales. Para ello, se invirtió un considerable cuerpo de investigación que ayudó a identificar condiciones y elementos que aumentan la efectividad de los programas para la reinserción social a los que se les denominó literatura del “*What Works*” o “*Que funciona*” (ver McGuire, 1995), misma que demostró con evidencia los escenarios y las situaciones en que la rehabilitación penitenciaria ayuda a reducir la reincidencia delictiva. Sin embargo,

la investigación no ha permanecido ahí y ha evolucionado a identificar otros factores más allá de las características de los programas y su efectividad. Por ejemplo, Liebling (2004) ha puesto en relieve en Reino Unido la importancia del contexto penitenciario y su legitimidad como factores que influyen en la eficacia de las prisiones. En países como Australia y Estados Unidos (Jhons, 2014b; Visher y Travis, 2011) se ha señalado la importancia del proceso de liberación y retorno a la comunidad como parte fundamental que complementa y consolida los esfuerzos de rehabilitación social hechos por la prisión. En contraste, en México la respuesta que se dio a la desilusión de la rehabilitación penal (ver Leal, 2009) derivó en el casi abandono de estas prácticas al interior de los reclusorios y el deterioro de su calidad en los casos donde se siguió implementando (Barrón, 2008). La investigación académica al respecto fue escasa y se retomaron como inspiración modelos pertenecientes a otras jurisdicciones, cuya realidad y contexto diferían del mexicano (Blaustein, 2015).

La historia de la reinserción social en México se remonta al año 1917 cuando se introduce en la Constitución que la prisión debe utilizarse para la “regeneración” de los delincuentes. Anterior a esto, la prisión era concebida principalmente como un medio de castigo. Durante los años en que el sistema penitenciario en México buscó la regeneración de sus delincuentes, fue el trabajo el medio principal para lograrlo. Ideas provenientes de Europa fueron de influencia para reformar la Constitución Mexicana en 1999 y así trascender de regeneración a readaptación social (Cunjama, Cisneros y Ordaz, 2012). Estos ideales europeos concebían a las prisiones desde una perspectiva médica (Haney, 2006) donde se promovía la “reparación” de los delincuentes a partir de principios éticos, morales, trabajo, educación, enseñanza de valores y terapias psicológicas. Los ideales de readaptación en México establecieron que el trabajo por sí solo no lograría consolidar un cambio en el comportamiento de los internos, por lo que se incluyeron otras variables como la educación, el trabajo y la capacitación como herramientas para lograr ese cambio y llevar a los internos de delincuentes a no delincuentes. En este punto específico, la

educación buscó concentrarse no sólo en las necesidades académicas de los internos, sino también en aspectos de carácter cívico, higiénico y moral (Bourdeau, 2011).

Sin embargo, Barrón (2008) describe que pese a la retórica gubernamental de apoyo y tratamiento a los internos en México, el país experimentó la influencia de las políticas punitivas crecientes en Estados Unidos como la generalizada postura de “Nada funciona” o el populismo penal (Logan y Gaes, 1994). Este tipo de fenómenos, en donde la postura oficial hacia los delincuentes es pro rehabilitación y humanismo, mientras que en la práctica de las prisiones se observan conductas punitivas, genera lo que Liebling (2011) describe como el comienzo de la deslegitimización de la figura de la prisión. Por una parte, los internos encuentran que no obstante que la prisión debería apegarse a su función rehabilitadora, en la práctica esto no se da porque viven en condiciones poco dignas, violentas y con poco respeto a sus derechos humanos. Esto lleva a una percepción del sistema de justicia contradictoria y en consecuencia a que se genere resentimiento, obstaculizando así su adecuada readaptación y reinserción social. Por otra parte, el personal también observa contradicciones en la ideología o *ethos* institucional al percatarse de que pese a la postura oficial, en la práctica la prisión asemeja más las ideologías punitivas que rehabilitadoras (Garland, 1990). De esta manera, de acuerdo con Barrón (2008), las iniciativas de readaptación social en México fueron percibidas como poco efectivas y se llegó a la conclusión de que la readaptación social no servía, era ingenua e imposible de alcanzar (Cunjama, Cisneros y Ordaz, 2012).

Si bien es cierto que la readaptación social en México fue fuertemente cuestionada, llevando a académicos y políticos a concluir en la ineficacia de la readaptación social y sus “fallidas aspiraciones de cambiar el comportamiento” de los delincuentes (Gamboa, 2008), también lo es que poca referencia se hizo a que la falta de eficiencia de la misma fuera resultado del contexto en el que se implementó o el contenido y diseño de sus programas. En otras palabras, mientras que el fracaso de la readaptación social en México se atribuyó *per se*

a los ideales de la readaptación y rehabilitación social, poco se incorporó a sus argumentos en contra la falta de una oferta de readaptación social que respondiera a las necesidades de los prisioneros y la sociedad. Como respuesta gubernamental se dio un mero cambio de nomenclatura en el artículo 18 constitucional que poco informó sobre las implicaciones prácticas que este cambio traería en la dinámica al interior de las prisiones y en el contenido o evaluación de las iniciativas de reinserción social (Zepeda Lecuona, 2013). Con ello, García Ramírez (2008) describe que sólo se sustituyó el término *readaptación social* por el de *reinserción social* y en 2011 se añadió que el proceso se realizara bajo el respeto a los derechos humanos. Sin embargo, a nivel de implementación de políticas públicas, este cambio en nomenclatura resulta poco informativo y poco útil para los directivos y personal de los centros penitenciarios en el país. Esto ya que aunado al cambio nominal del artículo 18 constitucional con la adición de los ejes de salud y deportes en 2008 y el respeto a los derechos humanos en 2011, la política de reinserción social dio continuidad a una política no basada en la evidencia científica ni en la literatura criminológica y sociológica ya que hubo nula investigación social documentada basada en las necesidades de los presos, la sociedad mexicana o el personal penitenciario a quien se le delegó esta función (Córdova Sánchez, s/a).

Mientras que se importó la idea de concentrar el tratamiento de los delincuentes en los aspectos sociales en vez de una concentración exclusiva en la psique de los internos o su capital humano (Caffarena, 2006); al hacerlo se dejó por fuera un análisis exhaustivo de las condiciones de la prisión en México para delegarle dicha función. Aunado a esto, la política falló al especificar cómo la prisión podría dar seguimiento a los ex internos luego de ser liberados, lo cual establece una contradicción en sí mismo ya que la influencia de la prisión en la reinserción social de los delincuentes termina al momento de la liberación (Cunjama, Cisneros y Ordaz, 2012). “Se sustituye el concepto de readaptación social, expresión que definía el sentido ético del quehacer del Estado en todo el horizonte del sistema penal, sustituyéndola por una voz que carece de resonancias éticas y se remite a un acto

mecánico: la re-colocación del sujeto en la sociedad libre, reinserto en esta” (García Ramírez, 2008, p. 194). Así, delegar la responsabilidad de la reinserción social solamente a la prisión, en vez de compartir dicha función con las respectivas jurisdicciones de los estados y la federación, limita las posibilidades de promover una reinserción social fuera de la prisión, que es cuando la ayuda se vuelve más necesaria para los recién liberados (Jewkes, 2005).

En la presente investigación se busca obtener datos que permitan que la política pública en materia de reinserción social responda a las necesidades de la sociedad. Se pretende en primera instancia que el sistema de justicia mexicano logre su objetivo de reducir la reincidencia delictiva, al tiempo que permita que aquellos individuos que por sentencia reciban la cárcel puedan tener una oferta efectiva de reinserción social. Esta oferta sería en naturaleza aquella que les permita mejorar sus expectativas de integración e inclusión social a través de la oferta carcelaria y el apoyo post-carcelario. Por ello es necesario crear una oferta informada por la evidencia arrojada por las ciencias sociales.

El presente estudio pretende dar solución a estas inquietudes al buscar información de primera mano de internos que han tenido la experiencia del internamiento y que se han enfrentado a la oferta de reinserción social. Por otra parte, busca la perspectiva de los involucrados en el desarrollo e implementación de esta oferta para conocer cómo las actuales prácticas de reinserción en el país pueden mejorar y subsanar prácticas que llevaron a los fallos en las etapas de regeneración y readaptación social, y así buscar que se consolide con efectividad el actual reto de reinserción social.

Desarrollo y resultados

La presente investigación es un estudio cualitativo que buscó evaluar cómo se vive desde la prisión la política de reinserción social desde dos perspectivas. La primera, la de los internos, que son quienes reciben la oferta y quienes de acuerdo a la retórica gubernamen-

tal el paso por la prisión debe ayudarles a procurar que no vuelvan a delinquir y logren reinsertarse de manera pro-social en la sociedad. La segunda perspectiva es la de los profesionales responsables de implementar y coordinar la oferta de reinserción social.

Las cárceles seleccionadas para el presente estudio fueron los Centros de Ejecuciones y Sanciones Penales Norte y Oriente de la Ciudad de México (CESP Norte y CESP Oriente). Estos centros fueron elegidos por distintas razones: en primer lugar, estos centros contienen únicamente internos que han recibido sentencia condenatoria; aunado a esto, los mismos centros, por contener únicamente reos sentenciados, afirman que su misión es más enfocada al tratamiento de sus internos para facilitar el proceso de reinserción social. Esto es asistido no sólo por la oferta del tratamiento básico de reinserción social, sino también por ofrecer tratamiento auxiliar y de apoyo, mismo que de acuerdo a sus objetivos es determinado de manera individualizada, tomando en cuenta las características de personalidad y las necesidades y debilidades de cada uno de los internos. Dichos tratamientos tienen por propósito reforzar la autoestima, las capacidades y las habilidades de los internos, llevándose a cabo un seguimiento conductual y de tratamiento (*Gaceta Parlamentaria del Distrito Federal*, 2012). En este sentido, los CESP representarían para la siguiente investigación un prototipo de centro penitenciario en el contexto mexicano para la implementación de la política de reinserción social. Esto debido a que por sus características de espacio, instalaciones y personal, así como por su misión, se diferencian de otros centros penitenciarios en los que se ha encontrado que los esfuerzos en materia de reinserción social se ven limitados o entorpecidos por problemas como la sobrepoblación, la falta de personal o la mezcla de internos sentenciados y procesados (Azaola y Bergman, 2007).

La primera parte de este proyecto consistió en delimitar el tema de estudio en torno a la problemática de reinserción social y reincidencia delictiva en el país. Para ello se consultaron los documentos oficiales que abordan los roles de la prisión en sus funciones de regeneración, readaptación y ahora reinserción social; entre ellos se consultaron la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmen-

te el artículo 18, la Ley que Establece las Normas Mínimas de Readaptación Social y la Ley Nacional de Ejecución Penal (Senado de la República, 2016). De igual manera, se consultaron las discusiones legislativas en las que se abordó el concepto y la finalidad de la readaptación social en México así como la necesidad por modificarla en reinserción social. De dicha revisión de la literatura se generaron las hipótesis:

- H1. El fracaso de la readaptación social en México se vio afectado por las condiciones inapropiadas de los centros penitenciarios en los que se impartía la oferta.
- H2. Parte del fracaso radicó en un pobre marco teórico que apoyara el concepto, el contenido, los principios y las bases de los programas de readaptación social en el país.

El estudio de estos centros permite analizar el entendimiento, la implementación, la respuesta, los retos, las dificultades y los aciertos en una cárcel mexicana que por su diseño y función facilita el trabajo de reinserción social (Subsecretaría del Sistema Penitenciario, sin año). Si bien las condiciones bajo las que operan los CESP pueden diferir considerablemente con otras prisiones del país, e incluso en la misma ciudad, el estudio en estos dos centros se plantea como un acercamiento a la comprensión de la política de reinserción social en un ambiente en el que se preestablece que las condiciones permitirán su mejor desarrollo pero visto desde la perspectiva de quienes reciben la oferta y de quienes la implementan.

De las dos hipótesis generadas se desplegaron las siguientes preguntas de investigación:

- H1: Pregunta 1. ¿Cuál es la pertinencia de las condiciones en que se implementa la oferta de reinserción social? Es decir, las instalaciones donde se ofertan los programas, las condiciones en que viven los internos y cómo esto influye positiva o negativamente en su participación de la reinserción social.

- H2: Pregunta 2. ¿Qué percepción tienen los internos referente a la oferta de reinserción social en materia de: relevancia para los objetivos de reinserción social (reducción de la reincidencia delictiva), disponibilidad, accesibilidad, utilidad, claridad?
- H3: Pregunta 3. ¿Qué percepción tiene el personal involucrado en la oferta de reinserción social en las áreas de: la preparación que reciben para ejercer su trabajo, el apoyo institucional con que cuentan para ello, y su perspectiva sobre la relevancia y utilidad de las iniciativas encaminadas a la reinserción social?
- K4: Pregunta 4. ¿De qué manera se relaciona la oferta de reinserción social como es prevista en el artículo 18 constitucional con las necesidades que los internos enfrentan al reinsertarse en la sociedad?

Una vez seleccionadas las preguntas centrales de la presente investigación, se determinó que un estudio cualitativo sería la mejor opción debido a que permitiría explorar la problemática desde las vivencias, percepciones y experiencias de quienes en su vida diaria reciben (internos) e implementan y trabajan (personal) la política de reinserción social (Bryman, 2008). Se realizaron dos formatos de entrevista semi-estructurada, una para internos y otra para personal. Éstos fueron elaborados considerando la literatura relevante para cada una de las incógnitas centrales de la investigación. El formato para internos se dividió en tres secciones. La primera se enfocó en las percepciones en relación con la oferta de reinserción social en lo referente a su contenido, pertinencia y relevancia para la reducción de la reincidencia delictiva. La segunda sección profundizó sobre las condiciones de las prisiones y su impacto en las iniciativas de reinserción social. La tercera sección se enfocó en los retos a los que se enfrentan los internos a su regreso a la sociedad. Esta sección se utilizó planteando preguntas hipotéticas en caso de que los entrevistados fueran primo-delincuentes; sin embargo, durante el trabajo de campo, las preguntas fueron respondidas basadas en sus propias experiencias de pasadas liberaciones. El formato de entrevista para personal se enfocó

en los retos y necesidades que presenta el personal penitenciario para comprometerse con los objetivos de reinserción social; así como en la importancia de las relaciones entre internos y personal para legitimizar la prisión y el proceso de reinserción social.

El trámite con las prisiones fue muy sencillo y transparente. El primer contacto fue con la Subsecretaría del Sistema Penitenciario del Distrito Federal. El personal encargado de gestionar las investigaciones académicas requirió del protocolo de investigación, cronograma de actividades así como una muestra de los formatos de entrevista. Una vez entregada toda la información, la Subsecretaría autorizó la visita a los CESP. La selección de los entrevistados se realizó de acuerdo a los siguientes criterios. Para los internos, se buscó tener una muestra al azar de cada dormitorio. En ambos centros había cinco dormitorios, mismos que según las autoridades penitenciarias son clasificados de acuerdo al nivel de participación de los internos en el tratamiento así como a su conducta en general. En esta clasificación de dormitorios el número 1 es el que cuenta con las mejores condiciones, mismas que van en orden descendiente, siendo el número 5 aquel con mayor población y con los internos más apáticos o con problemas de conducta. Por cada dormitorio se entrevistaron cuatro internos, así se buscó obtener la perspectiva no sólo de los internos más motivados a participar en la oferta sino también de los más apáticos o incrédulos respecto de la misma y así evitar lo que Sandelowski (1986) denomina como “sesgo de élite”. En otras palabras, entrevistar únicamente a internos motivados o articulados frente a apáticos y con menores capacidades verbales.

Por las características de la prisión todos los internos cubrían los requisitos básicos que fueron: tener una sentencia condenatoria, estar expuestos a la oferta de reinserción social, ser mayores de edad y esperar liberación en los próximos 18 meses. Ser reincidentes no era requisito para ser entrevistado, sin embargo, de los 40 internos entrevistados sólo dos no cumplieron esta característica por ser primodelincuentes. Se realizó un total de 60 entrevistas entre los dos centros, en cada uno 20 entrevistas a internos y 10 al personal. Cada

entrevista tuvo una duración aproximada de una hora y no fue autorizado el uso de material de grabación. Al término de cada entrevista se utilizaron aproximadamente 60 minutos para asegurar que las notas hechas durante la misma reflejaran de forma fidedigna las palabras, las expresiones y el sentido que los entrevistados manifestaron durante la plática. Una vez que todas las entrevistas fueron transcritas, se utilizó la técnica de análisis temático para la codificación de los temas y el análisis cualitativo de los datos siguiendo el modelo propuesto por Braun y Clarke (2006) consistente en: 1) familiarización con los datos; 2) codificación; 3) búsqueda de temáticas representativas del contenido (temas); 4) revisión de las temáticas; y 5) elaboración del reporte de investigación.

Los primeros dos pasos de familiarización con los datos y su codificación se realizaron desde la transcripción de las entrevistas. Después de la codificación abierta inicial, se identificaron 176 códigos. En un segundo análisis los códigos se reagruparon y se obtuvo un total de 121 códigos, de los cuales 62 correspondieron a los internos y 59 al personal. Para la búsqueda de temas y su revisión se utilizó el software NVIVO 10. Del análisis cualitativo asistido por el software y la codificación manual se identificaron tres categorías generales para entender la influencia de los programas de reinserción social en los CESP en la reducción de la reincidencia delictiva y en la reincorporación a la sociedad de los internos.

Los resultados del análisis de las entrevistas con internos y personal de los CESP se agruparon en dos principales categorías: 1. la implementación de la política de reinserción social a como es recibida y entendida por internos y personal. En esta sección también se analizó la relación entre la oferta brindada por la prisión, el apoyo post-penitenciario y los retos de la sociedad en la que se reincorporan los internos. 2. La influencia de las condiciones en que dicha oferta se implementa y las implicaciones que esto tiene en su efectividad. A grandes rasgos, el personal consideró que las reformas al artículo 18 constitucional de 2008 y 2011 no se han visto reflejadas en sus trabajos pues los programas siguen siendo los mismos desde hace varias

décadas, por lo que fueron considerados obsoletos. Refirieron que los únicos cambios notables a raíz de las reformas fueron el aumento de trabajo pues ahora también deben coordinar actividades deportivas y culturales como parte de la reinserción social, situación que antes no era su responsabilidad (en el caso del área técnica). El personal manifestó en lo general que no reciben la capacitación suficiente para coordinar la oferta de reinserción social por lo que consideraron que pese a los esfuerzos de la prisión esta oferta de reinserción social no es efectiva en su totalidad.

En cuanto a la relación de la oferta de reinserción social y las expectativas al momento de retornar a la sociedad, ésta se identificó como el área con los mayores retos a superar debido a que el tiempo entre la liberación y la adaptación a las exigencias sociales que enfrentan los ex internos a su retorno a la sociedad es donde más vulnerables se consideran de reincidir. Esto debido a las demandas (psicológicas, sociales, económicas y familiares) que esperan a los ex internos seguidas a su liberación. Además, en el mayor de los casos los ex internos retornan a los ambientes criminógenos que en primera instancia contribuyeron a su previo comportamiento criminal. Esto aunado al nulo apoyo disponible para este periodo, y la falta de seguimiento por parte de profesionales genera que pese a deseos iniciales de ex internos por apartarse de actividades criminales, terminen en frustración, fracaso y por resultado en la reincidencia delictiva (Jhons, 2014b).

En cuanto a las condiciones de los centros evaluados y su relación con la reinserción social, resultó interesante que tanto internos como personal percibieron que las condiciones de los CESP, en comparación con otros centros penitenciarios de la Ciudad de México, ofrecen condiciones de vida más humanas, dignas y justas. Ambos consideraron que éste es un factor que influye positivamente en su proceso de reinserción social porque legitima el periodo de internamiento ante la percepción de los presos. Por otra parte, consideraron que en estos centros se cuenta con las condiciones para que puedan beneficiarse de los diferentes programas que se ofertan.

Implementación de la reinserción social y tratamiento penitenciario

En México el trabajo de reinserción social se concentra casi de manera exclusiva durante el periodo de internamiento y poco se hace en relación a la comunidad donde se reintegran los liberados (Senado de la República, 2016). La oferta de reinserción social en la prisión se basa en cinco ejes centrales que son: trabajo, capacitación para el trabajo, educación, salud y deporte. De esta forma, el concepto propuesto por legisladores en México al haber reformado el artículo 18 constitucional se reduce a una simplista implicación donde en primera instancia los presos no están insertados en la sociedad y donde al salir de la prisión vuelven a insertarse en la misma de manera automática (Cunjama *et al.*, 2012): “El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir” (art. 18 constitucional).

En el caso mexicano, al haberse separado de la responsabilidad de la reinserción social a la federación y el Estado, y haberse dado exclusivamente a la prisión, no se apoya una reinserción social integral ni efectiva (Zepeda Lecuona, 2013). Los entrevistados en el presente estudio comentaron que la oferta recibida durante el periodo de internamiento se ve debilitada por la falta de apoyo post-liberatorio en el proceso mismo de reinserción social. En este caso, el apoyo post-liberatorio es precario en comparación con otras jurisdicciones, como por ejemplo Australia o Estados Unidos; en estas jurisdicciones se han impulsado iniciativas en diferentes áreas como: apoyo para la vivienda, enlace laboral, tratamiento psicológico y esquemas de monitoreo con el objetivo de consolidar los objetivos de reinserción social de los ex convictos (ver Mills y Codd, 2008; Visher y Travis, 2011). Si bien durante el periodo de internamiento parte de los programas de reinserción social se enfocan en preparar a los internos sobre los retos a nivel emocional a los que se van a enfrentar al retornar a la sociedad, la falta de apoyo emocional posterior a la liberación puede detonar

en conductas de riesgo como la recurrencia a adicciones o incluso la reincidencia delictiva (Liem y Kunst, 2013). Esto ya que para algunos individuos es más fácil volver a ambientes previamente conocidos, como pandillas o grupos delictivos, antes que incursionar en nuevos escenarios debido a la carga emocional que esto les conlleva.

En el presente estudio los entrevistados manifestaron que es justo en las primeras semanas después de su liberación donde radican los momentos más decisivos para ellos en relación a reinsertarse exitosamente en la sociedad o recaer en conductas delictivas o de riesgo ya que se encuentran con diferentes presiones, como encontrar un empleo, experimentar soledad o conseguir independencia financiera. Pese a las propuestas que consideraron lo inadecuado del término *readaptación social* por su alusión al tratamiento psicológico (Mapelli Cafferena, 2006; Ordaz y Cunjama, 2010), para los entrevistados en este estudio el tratamiento psicológico durante la prisión y el proceso de reinserción fue percibido como esencial. Esto ya que las emociones que se viven al tratar de mantenerse alejado de las adicciones, experimentar rechazo, estigma y otras dificultades aunadas a los procesos de encarcelamiento y después retorno a la sociedad llevan a los individuos a experimentar episodios de ansiedad, depresión o soledad, entre otros. La siguiente cita refleja este sentir:

El problema es que al salir es cuando más atención psicológica necesitamos pero no la tenemos. Por ejemplo, la vez anterior que fui liberado y pese a que me conseguí un trabajo, éste lo perdí casi de inmediato porque entré en depresión, me sentía muy solo y sin ningún apoyo. Fui al DIF (Desarrollo Integral para la Familia) a ver cómo me podían ayudar pero sólo me dieron una despensa; volví tiempo después y me dijeron que ya me habían ayudado, que ya no podían darme más. Yo quería más apoyo también psicológico pero no encontré, caí en depresión y eso me llevó a volver a un mal trabajo que al final me trajo aquí de vuelta (Interno 7, CESP Norte).

La falta de una clara política de reinserción social posterior a la liberación de los internos radica en las inconsistencias sobre las que la política y práctica de la reinserción social en México fueron impor-

tadas por diferentes jurisdicciones sin una comprensión más profundas de las necesidades del país. Birckbeck (2011) describe cómo los países anglosajones, como Reino Unido, Australia, Estados Unidos y Canadá, así como otros países europeos como Holanda, Noruega y Finlandia, a los que denomina como “jurisdicciones del Norte”, han dominado la investigación y literatura en materia de reinserción social, estableciéndose como importadores de políticas hacia los países denominados como “jurisdicciones del Sur” (países en su mayoría no anglosajones o fuera de Europa del Este y América del Norte). Sin embargo, Blaustein (2015) advierte que la transferencia o importación de políticas públicas de los denominados países no siempre se da bajo un adecuado entendimiento del contexto bajo el cual son implementadas. En consecuencia, mientras políticas públicas en materia de criminología son transferidas o sirven de inspiración a países en vías de desarrollo, las mismas políticas que están siendo imitadas son sujetas a escrutinio en los países donde fueron creadas, dando pie con ello a su evolución, modificación o incluso su abandono por carecer de evidencia científica para seguir siendo implementadas. Así, una importante diferencia entre los conceptos de reinserción social entre México y las jurisdicciones del Norte radica en la falta de seguimiento hacia los ex internos después de su liberación. Mientras que programas de reinserción social en diferentes países brindan apoyo para encontrar empleo, atender entrevistas, buscar un hogar o adaptarse a otro al considerar el proceso como abrumador e incluso frustrante (Jewkes, 2005), este tipo de medidas aún no han sido discutidas o implementadas en la práctica de la reinserción social en México.

Es así que una de las principales observaciones derivadas de este trabajo en relación a la problemática de la reinserción social en México recae en su conceptualización misma, pues ésta carece de implicaciones prácticas que satisfagan las necesidades de la sociedad e internos frente a los problemas de justicia penal durante su retorno a la sociedad. Mientras que el concepto de *reinserción social* debería enfocarse en la transición entre prepararse durante el internamiento y adaptarse a la sociedad a la que se retorna, para finalmente contribuir a ésta pro-

socialmente; en México el concepto de *reinserción social* aún es delegado en su totalidad exclusivamente a la institución de la prisión. Sin embargo, en el caso de México, y en este caso específico de la Ciudad de México, se encontró que las instituciones gubernamentales que proporcionan este apoyo lo hacen de manera mínima, comparado con el total de población presa y con el total de población liberada por año.

Pese a una exhaustiva búsqueda de instituciones oficiales que ayuden con proyectos específicos a los ex internos de la cárceles en México, sólo se obtuvo registro de pocas organizaciones que brindan este apoyo. Éstas pueden agruparse en organizaciones gubernamentales, religiosas y de asistencia pública. No obstante el valioso trabajo que estas organizaciones realizan en favor de la reinserción social de los ex internos, se pueden hacer las siguientes observaciones. En el caso de las instituciones gubernamentales se registró el Instituto de Reinserción Social. Los entrevistados en el presente estudio, tanto internos como personal, no sabían de la existencia de esta organización o si habían escuchado de ella tenían información confusa y poco clara al respecto, como lo reflejan los siguientes extractos:

Dicen que al salir sí hay un apoyo para nosotros pero yo creo que es mentira o que es sólo para algunos elegidos. En una ocasión anterior que salí me mandaron al Desarrollo Integral para la Familia (DIF) pero sólo me mandaron una despensa, yo quería apoyo psicológico o para encontrar empleo pero me dijeron que así no me podían ayudar (Interno 12, CESP Oriente).

Hemos visto que vienen personas a entregarles folletos a los internos para ayudarles cuando salgan, no sé bien cómo es la ayuda, eso a nosotros no nos lo comunican; pero creo que sí hay apoyo para ellos al salir si lo buscan, pero no estoy tan enterado (Personal, Norte 9).

Al respecto, estadísticas del Instituto de Reinserción Social del Distrito Federal muestran que en el año 2014 se ayudó a un total de 630 personas liberadas. Esto representa tan sólo 2.4% del total de internos liberados en ese año en la Ciudad de México, que de acuerdo con el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario

Estatal (INEGI, 2014) fueron 25,585. En el caso de las organizaciones de asistencia pública, también se encontró que pese a la importante labor que realizan, su tipo de apoyo establece exclusiones para un universo más amplio ya que por su naturaleza se concentran en poblaciones más vulnerables, como menores infractores, primodelinquentes o mujeres. Finalmente, las organizaciones de carácter religioso concentran la naturaleza del apoyo en lo que denominan como soporte y ayuda espiritual. En estos casos el apoyo queda sujeto a que el beneficiario sea participe de las creencias religiosas de la organización de asistencia, razón por la cual no creyentes se sentirían desanimados de participar de sus actividades y apoyo. Si bien la investigación en el tema ha señalado la influencia positiva de las creencias religiosas y espirituales para impulsar el proceso de reinserción social en ex internos, particularmente de teologías judeo-cristianas o de discurso de redención (Maruna, Wilson y Curran, 2006), en este caso específico el apoyo otorgado se limita a ayuda de carácter religioso; otros aspectos, como apoyo para búsqueda de empleo, vivienda u otros trascendentales en el proceso de reinserción social, no son cubiertos en este tipo de asociaciones. Finalmente, una característica común al apoyo que se otorga tanto durante el internamiento como posterior a la liberación es la falta de seguimiento y la medición de sus efectos sobre la reincidencia delictiva.

La legislación ha fallado así en establecer de qué manera se va a promover la reinserción social de sus ex internos más allá del apoyo otorgado durante el periodo de internamiento. Como Johns (2014a) sugiere, el momento de reinserción social se enriquece no sólo por las experiencias vividas en prisión, sino por los retos que vienen al salir, como encontrar de nuevo un hogar donde uno se sienta aceptado, conseguir una nueva identidad en la que ya no se sea el ex interno o ex criminal, sino el empleado, padre, estudiante. En otras palabras, esta transición ocurre no sólo porque el ex interno ha sido liberado sino porque ha sido capaz de reconocerse con una nueva identidad como un miembro pro-social de la comunidad en la que se reintegra y el resto de su comunidad lo reconoce como tal. En la más reciente Ley de Ejecución Penal

(Senado de la República, 2016), se hace mención a la importancia de los servicios post-penitenciarios en donde un análisis del posicionamiento oficial sugiere con más claridad en relación a la reinserción social la importancia de esta etapa para consolidar los esfuerzos de la prisión. Sin embargo, de nuevo queda poco clara la estrategia que ha de seguirse para que en esta etapa se atiendan las necesidades más inmediatas en materia de reinserción y prevención de la reincidencia, como el enlace laboral adaptado a las necesidades del mercado, el enlace familiar y social, así como la ayuda y seguimiento psicológico, todo ello traducido en políticas públicas claras, medibles y evaluables (Delgado, 2009).

Los internos entrevistados señalaron que parte fundamental del éxito en la reinserción social consiste en obtener un empleo formal. Sin embargo, en su condición de ex convictos esto se dificulta por falta de apoyo específico para colocación laboral, lo adecuado de la capacitación penitenciaria para el trabajo, aunado a estar expuestos a una amplia oferta de actividades delictivas. Mientras que algunos de los entrevistados comentaron que en ocasiones ponen considerable esfuerzo en no volver a delinquir, también reconocieron que después de un tiempo de no lograr conseguir un ingreso y empleo formal, aunado a la presión económica, se sienten orillados a retornar a las actividades delictivas. El siguiente ejemplo ilustra esta situación:

Es muy difícil salir de la prisión. La vez pasada, cuando salí, tenía mucha presión económica por parte de la mamá de mi hija. Si yo no le traía dinero simplemente no me dejaba ver a mi hija. Aunque yo le expliqué mi situación de no tener dinero y que apenas iba saliendo de la cárcel, no le importaba; me dijo a mí no me importa de dónde saques el dinero, pero me lo traes. Aquí la realidad es que de lo único que podría encontrar trabajo sería de “viene viene”, de chegador o de “jalador”, pero la verdad yo no quisiera eso más. El problema es que la calle es horrible, todo mundo está tratando de comerse al otro y el más grande siempre se va a comer al más chico. Por eso es que es muy fácil regresar a lo ilegal. Por ejemplo, si yo quiero salir y vender mis manualidades que aprendí y ganarme 50 pesos, puedo pasarme todo el día tratando de vender y quizá no logre vender una sola. Al mismo tiempo, si me pongo a vender bolsitas de marihuana, con

una sola bolsita me gano esos 50 pesos con mucho menos esfuerzo y más rápido porque de eso sí hay demanda (Interno 3, CESP Norte).

En este sentido, el contenido de la oferta de reinserción social ofrecida a los internos para satisfacer sus necesidades en materia de reinserción social obtuvo perspectivas mixtas. Mientras que los entrevistados consideraron que la implementación de los cursos es profesional en lo general, se percibió que los contenidos no cubren la totalidad de sus necesidades en materia de reinserción social. En este sentido el personal confirmó esta perspectiva al considerar que el contenido de los cursos es repetitivo, obsoleto y no en todos los casos se ajusta a las necesidades que realmente tienen los internos para poder rehacer exitosamente sus vidas después de la liberación. El personal comentó que este aspecto les resulta frustrante pues sienten la necesidad de modificar el contenido de los cursos a una realidad más cercana a los internos, en particular de los reincidentes, pero al mismo tiempo desconocen si lo están haciendo bien pues carecen de retroalimentación por parte de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario:

Yo considero que los programas que nos manda la Subsecretaría no son muy buenos para los internos y sus necesidades reales, principalmente de los reincidentes. Ellos ya los conocen hasta de memoria. Pienso que el contenido debería ser más adaptable a sus necesidades y experiencias, pero hacer eso es saltarse los lineamientos de la Subsecretaría. Yo sí lo he hecho y veo buena respuesta de los internos, pero he querido hacer bien las cosas. Me he puesto en contacto con la Subsecretaría pero hasta el día de hoy, y de eso ya van varios meses, no me han contestado (Personal, 1 Norte, área técnica).

Entre las razones por las que se consideró que el contenido de los programas no satisface las necesidades de los internos en materia de reinserción se mencionaron aspectos como los siguientes. Del área laboral y de capacitación para el trabajo comentaron la dificultad de aplicar los conocimientos adquiridos en la prisión una vez en libertad. Esto porque la mayoría de la capacitación consiste en actividades de

manualidades y artesanías, mismas que difícilmente aumentarán la empleabilidad de los internos. De la misma manera, comentaron que incluso participar en este tipo de capacitación es costoso debido a que ellos son quienes deben comprar los materiales para elaborar sus artículos a vender. En cuanto al contenido de cursos en áreas como educación y capacitación para el trabajo, los entrevistados sugirieron que en ocasiones el lenguaje utilizado no es adecuado para ellos. Por eso en ocasiones no logran alcanzar los objetivos de aprendizaje y se van quedando relegados. También consideraron que en ocasiones el contenido de los cursos no les prepara realmente para las necesidades que tendrán una vez en libertad. Por mencionar un ejemplo, refirieron que el curso para aprender electricidad consistió más en clases de matemáticas que en la posibilidad de hacer instalaciones o reparaciones de tipo eléctrico.

Otro aspecto de cómo se implementa la práctica y que constituyó una barrera para que los internos se beneficien de la oferta de reinserción social consistió en la superposición de distintos elementos del esquema de reinserción social. En otras palabras, internos beneficiados con alguna comisión laboral, como mantenimiento, por ejemplo, se dedican de tiempo completo a esta actividad pues refirieron que así les es solicitado. Sin embargo, esto limita su participación en otras áreas igual de importantes para la reinserción social, como los cursos educativos de las áreas de psicología, criminología y trabajo social; así como de las visitas familiares. Finalmente, las áreas de salud y deporte fueron consideradas altamente deficientes, principalmente por la falta de personal que supervise las actividades. Esta situación ha generado lesiones y otros problemas de salud que a su vez no reciben la atención necesaria debido a las condiciones precarias de los servicios de salud.

Condiciones de internamiento y su influencia en el proceso de reinserción social

Como se ha discutido en la sección anterior, parte importante del fallo de la readaptación social en México se debió a dos circunstancias

principales: su conceptualización y las condiciones donde la política se implementó. De esta manera, con la política de reinserción social es importante verificar que estos problemas no se continúen. En cuanto al concepto de *reinserción social*, éste debe ser claramente entendido como un proceso complejo que va desde la detención hasta el momento en que el ex interno se coloca de nuevo en la sociedad con una nueva identidad, y no sólo como un mero acto de la liberación y recolocación del ex interno. En cuanto a las condiciones en que la política/oferta de reinserción social se implementa y cómo esto afecta su efectividad, es el punto de interés en la presente sección.

Las condiciones de internamiento a las que la literatura se refiere como ambiente penitenciario, clima penitenciario o condiciones penitenciarias o de internamiento, se refieren principalmente a lo siguiente: 1) Las condiciones físicas de la prisión. Esto incluye el presupuesto que se asigna a todos los servicios de la prisión, por ejemplo, salud, alimentos, medicinas, camas, dormitorios y demás necesidades propias para poder brindar a los internos condiciones de vida humanas, dignas y seguras; en este rubro también se incluyen las condiciones en las que el personal desempeña su trabajo. 2) Las relaciones sociales que se dan al interior de ella. Esto se refiere al ambiente social en las prisiones, como las relaciones entre internos y entre personal e internos en relación a poder, seguridad, justicia, comunicación y la existencia de códigos internos propios de la prisión. 3) La interrelación entre la sociedad y sus prisiones. Pese a la creencia popular de que una prisión es una institución excluyente en cuanto a la sociedad en la que se encuentra inmersa, en la realidad, como lo marca Liebling (2004), las prisiones son el reflejo de una sociedad, ya que son las demandas sociales en materia de seguridad y justicia, así como el clima político de cada sociedad, lo que determina sus condiciones y relaciones sociales.

Referente a las condiciones físicas de la prisión, hubo un consenso general por parte de los entrevistados del estudio en cuanto a que los CESP realizan esfuerzos por otorgar mejores condiciones de vida, en relación a los centros preventivos de donde todos los entrevistados provinieron. Un hallazgo de la presente investigación es que no obstante

el general mal estado de las prisiones mexicanas, previamente documentado, y su negativa influencia en la reinserción social de sus internos (Barrón, 2008; Azaola y Bergman, 2007), en el caso de los CESP el esfuerzo por superar dichas barreras se hace evidente para los internos y el personal. Sin embargo, el optimismo de estos hallazgos debe tomarse con precaución debido a que tan sólo en relación a la Ciudad de México, los CESP poseen una capacidad de aproximadamente 900 internos, comparados con un estimado de cerca de 40,000 internos en la capital del país (INEGI, 2014). Esto sugiere que pese al consenso general sobre las mejores condiciones que estos centros ofrecen y que facilitan la implementación y asistencia a los programas de reinserción social, la iniciativa queda corta frente al número total de internos en la capital, lo cual podría extrapolarse al resto del país. Por otra parte, pese a que en características físicas los CESP obtuvieron una percepción mucho más positiva entre internos y personal en relación a otros centros penitenciarios, también se mencionaron aspectos considerados como negativos o que entorpecen un ambiente penitenciario propio para la implementación de la reinserción social, sobre todo a nivel de las relaciones sociales. Los temas que emergieron de las percepciones de los entrevistados englobaron mejores condiciones físicas, menos sucias, menos insalubres y más dignificantes y humanas, en comparación a otras prisiones en la capital de México:

Aquí sí lo tratan mejor a uno, no digo que sea cómodo ni bueno estar aquí, ya que al final es una cárcel, pero uno se siente al menos como un humano y no sólo como un número o un animal, como nos tratan en el Norte, donde hasta para la comida más horrible que se pueda usted imaginar hay que hasta pelearse con los mismos compañeros. Aquí la comida a veces es igual de mala pero está más organizada su entrega, y eso es bueno (Interno 13, CESP Norte).

En relación a la numerosa oferta de cursos de reinserción social, se registró un importante consenso por parte de los internos como un aspecto positivo de estos centros. Esto permitió a internos entre-

vistados acercarse a ella aunque sea en primera instancia sólo por curiosidad, aburrimiento o conveniencia. Los internos consideraron que es positivo para la reinserción social que se motive la participación en la oferta a cambio de mejoras en sus dormitorios o su recolocación. De acuerdo con dicha asignación de dormitorios, los internos con mejor conducta y participación de la oferta son asignados a los dormitorios más pacíficos, limpios y con mayor espacio, y así en los últimos dormitorios es donde se encuentran los internos con menor participación de la oferta y con menor adaptación a las reglas de la prisión. Por otra parte, también consideraron que la implementación de los cursos es profesional en lo general, pero que los contenidos y la manera en que se implementan no cubren la totalidad de sus necesidades en materia de reinserción social, como se mencionó en la sección anterior.

En cuanto a los aspectos físicos de las prisiones estudiadas, sólo hubo uno que se consideró como negativo por la mayoría de los entrevistados, y éste fue la falta de una adecuada atención médica. Para los entrevistados los CESP poseen condiciones físicas que los hacen más humanos y dignos comparado con otras prisiones, pero con respecto a la atención médica son más deficientes. Esto en parte porque al ser las instalaciones más pequeñas y contener menor población, su servicio médico también es más limitado. Para los entrevistados esto genera que se cree resentimiento hacia la prisión y sus autoridades, sobre todo en caso de necesitar ayuda médica y alivio del dolor y no se sea atendido. Aunado a esto, algunos entrevistados comentaron que la falta de un adecuado centro de salud en estos centros ocasiona que otros internos finjan estar enfermos para ir a los reclusorios preventivos y así tratar de conseguir drogas. Aunque se reconoció el esfuerzo realizado por estos centros por mejorar sus condiciones de internamiento, lo cual inevitablemente contribuye de manera favorable a los objetivos de reinserción social, resulta señal directa de alarma que el rubro de salud haya sido evaluado de manera negativa. La salud es uno de los ejes fundamentales, de acuerdo al artículo 18 constitucional, para conseguir la reinserción social de los internos.

Si bien las características físicas de los centros evaluados fueron percibidas en su mayoría como positivas, con la única excepción de los servicios de salud, y reflejan el potencial para la exitosa implementación de programas y cursos de reinserción social en ellos, este potencial también debe analizarse desde la interrelación entre las características físicas y el resto de los aspectos del ambiente penitenciario, como sus relaciones sociales al interior de la prisión y al exterior con la sociedad. Liebling (2004) refiere que de nada importa que una prisión posea los programas más avanzados en materia de reinserción social respaldados por investigación científica, o incluso si cuenta con el personal más preparado para impartir la oferta, si no ofrece las condiciones mínimas de legitimidad, orden, seguridad y respeto a los derechos humanos de los internos. La presencia de avanzados programas en materia de rehabilitación y reinserción social puede resultar contraproducente cuando son implementados en prisiones que carecen de legitimidad y en donde sus internos sienten que son tratados de manera injusta (Crewe, 2011). Cuando los internos consideran que la prisión trata de enseñarles principios sobre justicia, legalidad, empatía y normas sociales aceptables, al tiempo que consideran que están siendo tratados de forma injusta, sin respeto por sus necesidades o derechos humanos, u observando prácticas corruptas, se genera en ellos sentimientos de resentimiento hacia el sistema o a la prisión al catalogar la enseñanza como contradictoria en cuanto a la justicia procedural (Sparks, 1996).

En lo referente a organización, procedimientos y legitimidad de los CESP, se tuvo diferentes percepciones entre internos y personal. Los internos consideraron que en general los CESP tienen buena organización en algunos aspectos, pero en otros son deficientes. En relación a los aciertos, comentaron el manejo de las visitas familiares como transparente y ágil; sin embargo, consideraron que el personal de custodios en ocasiones se comporta hostil con las visitas. Para la mayoría de los internos entrevistados la familia representó una influencia importante en el proceso de reinserción social, por lo que consideran que los CESP les ayudan a estar en contacto con familiares o retomar contacto

con ellos; sin embargo, generan resentimiento cuando sus familiares se quejan de maltrato por parte del personal de custodia. Hubo una percepción general por parte de los internos de que el personal más joven y de naturaleza voluntaria, como por ejemplo los prestadores de servicio social, practicantes o de nuevo ingreso, es más profesional, cuidadoso, respetuoso y entusiasta, en comparación con el personal con mayor antigüedad. Al respecto, personal entrevistado confirmó hasta cierto punto estos hallazgos al referir que con el tiempo pueden llegar a desanimarse en sus empleos e incluso dejar de creer en la reinserción social debido a que han visto regresar a reclusión internos que ellos confiaban que lograrían reinsertarse exitosamente en sociedad. El personal de custodia también reconoció que en ocasiones se comportan de manera poco profesional con los internos o sus visitas como una manera, incorrecta, de desahogar sentimientos de sentirse maltratados en sus puestos de trabajo. Por ejemplo, pasar muchas horas sin alimento, sueño o parados, o tener superiores que les hablan de una manera irrespetuosa:

La verdad es que a uno aquí el ambiente lo echa a perder. A veces venimos con ideales de hacer bien nuestro trabajo, de tratar con dignidad a los internos y sus familiares porque así es como nos enseñan en nuestra capacitación y así queremos hacerlo. Pero ya que uno empieza a trabajar y que los supervisores nos hacen de menos, nos maltratan, nos niegan horario para comer o descansar, sobre todo en turnos dobles, uno termina agarrándola con quien quede enfrente: internos o sus familiares por igual, y eso está mal. Yo sí reflexiono que no debe ser así pero al calor de la situación no es fácil manejar la situación (Personal de custodia 7 Oriente).

Un aspecto que obtuvo marcadas diferencias en su percepción pero que representa un punto muy importante para esta investigación fue el tema de la corrupción. Mientras que para el personal la corrupción es casi nula en estos centros, para los internos ésta se vive a un nivel menos agresivo que en otras prisiones pero sigue presente de maneras más sútiles y que contradicen los objetivos de reinserción social desde su perspectiva. Sin embargo, ambas perspectivas informan bastante

bien sobre los alcances y las limitaciones de la propia prisión y su personal para poder solucionar esta problemática. Un ejemplo de esto es el tema de la circulación de drogas al interior del penal. Mientras que los internos comentaron que el consumo de drogas es incompatible con los objetivos de la reinserción social, algunos de los entrevistados señalaron que fue la prisión misma cuando permanecieron en los centros preventivos la que influyó en el desarrollo de sus adicciones. Así cuando muchos de los internos al llegar a los CESP ya son adictos o necesitan de las drogas para poder sobrellevar su estancia ahí.

Por una parte, algunos internos comentaron que en los CESP no hay tanta coerción de otros internos para que consuman drogas y que reciben apoyo de la prisión para curar adicciones, por ejemplo a través de las terapias de “Oceánica”. Por la otra, también reconocieron que la circulación de drogas es una tentación grande en su condición de reclusión. Mientras que los internos culpan al personal por permitir el ingreso de drogas, el personal tiene una opinión distinta al porqué de la circulación de drogas al interior del penal. Una explicación tiene que ver con las condiciones en las que trabajan y por las cuales les resulta casi imposible tener control absoluto sobre el tráfico de estupefacientes. La otra explicación tiene que ver con la propia naturaleza de la sociedad en la que la prisión se encuentra inmersa y que como lo relata Dejesa (2002) es una sociedad con elevados niveles de corrupción. En este sentido, el personal reconoció la presencia de prácticas que no deberían ocurrir en los CESP, pero que ocurren ya que la prisión, al padecer recortes de presupuesto, falta de capacitación del personal o escasos recursos, se ve impedida para actuar con eficacia. De esta manera, lo que para los internos es corrupción por parte del personal, para el personal la corrupción es el reflejo de sus carencias y de la influencia que recibe la prisión desde el exterior, lo que Goffman (1968) denominó como “corrupción situacional”, donde el personal se enfrenta a situaciones en las que debe elegir entre dos escenarios en los que es probable que ambos tengan consecuencias negativas. Mientras que, por una parte, ser estricto en su totalidad con los internos y las reglas generaría revueltas, violencia y mayor hostilidad, el “hacerse de la vista gorda” (“to

give a blind eye” [Goffman, 1968, p. 34]) implicaría sacrificar el acceder a actos de corrupción con tal de que las cosas sigan marchando relativamente bajo control. Así lo señaló uno de los elementos del personal:

Aquí, por ejemplo, nos enseñan que no debemos de tener favoritismos con ningún interno ni hacer diferencias entre ellos. La realidad es que no se puede. Nosotros los necesitamos a ellos para que nos ayuden a controlar al resto de los internos, ellos son los que luego nos alertan de posibles motines, tráfico de drogas o cosas así. Aun así, de repente se nos van varias cosas. Es que es imposible que cuatro, cinco o seis custodios que están por turno en el área de dormitorios controlen a 500. No se puede (Personal de Custodia 3 Oriente).

Varios internos relataron que un aspecto indirecto a los CESP pero que afecta su proceso de reinserción social se arrastra desde su estancia en los reclusorios preventivos, y esto es que diferentes problemas existentes en aquellos centros son arrastrados a los CESP. El tipo de problemas que se acarrean van de lo físico a lo familiar y emocional. En lo físico, mencionaron aspectos como enfermedades, lesiones o adicciones. En lo familiar, los internos entrevistados señalaron que a consecuencia de elevados niveles de violencia en reclusorios preventivos dejaron de tener contacto con sus familiares para procurar mantenerlos a salvo, y aunque algunos internos gracias al CESP lograron retomar contacto con sus familiares, otros ya no supieron más de ellos. Aunado a esto, las secuelas emocionales permanecieron tanto en aquellos que experimentaron violencia como en los que la ejercieron.

Aquellos que la experimentaron manifestaron sentirse deprimidos, haber llegado a ideaciones suicidas e incluso haber generado resentimiento contra la sociedad y las figuras de autoridad, por lo que algunos de ellos manifiestan rechazo a toda actividad proveniente de la prisión, incluida en ella la participación en los cursos de reinserción social, o bien participan de ella pero de una manera “manipuladora”, como lo describe Crewe (2011), es decir, sólo para conseguir algún beneficio a cambio.

Es así que aquellos internos que se han sentido tratados de manera más digna y humana y consideran que los CESP son prisiones legítimas obtuvieron mejores percepciones y predicciones respecto de la oferta de reinserción social. Por el contrario, aquellos que arrastraban secuelas negativas de los reclusorios preventivos y en los CESP perciben que el personal es injusto o déspota con sus familias, que no reciben a tiempo y con claridad algún sueldo por algún empleo que desempeñan en los centros, o consideran que su salud les es negada, son los internos que menos se van a beneficiar de los cursos impartidos en la prisión.

Limitaciones de los resultados

Las principales limitaciones del presente estudio se dividen en dos categorías. La primera está relacionada con las limitaciones propias presentes en el trabajo de campo y que implican la reproducción exacta y fiel de los testimonios de los entrevistados, debido al lugar de las entrevistas y al momento y contexto en que se realizaron. La segunda categoría se refiere a las voces y actores en el proceso de reinserción social en México que no pudieron ser escuchadas en el presente estudio, cuya percepción y experiencia contribuirían a formar una perspectiva más general sobre la problemática de la reinserción social en el país. En relación con la primera categoría, las principales barreras identificadas fueron: 1) Imposibilidad de grabar las respuestas de los entrevistados y con ello la posibilidad de que el total de los datos no represente de manera exacta el mensaje que ellos transmitieron en la entrevista. Para eliminar los riesgos de esto, fueron realizadas las medidas descritas en la metodología para procurar la mayor fidelidad de las transcripciones. 2) En uno de los centros, las entrevistas se realizaron en la oficina contigua al director técnico (encargado de coordinar los cursos para la reinserción social), pero además, se solicitó dejar la puerta abierta por la seguridad del entrevistador; en otras ocasiones, la oficina brindada

para hacer las entrevistas fue abierta sin previo aviso por personal de la prisión. Seguido de las interrupciones hechas por el personal, fue evidente que los internos entrevistados hablaban con un tono de voz más alto elogiando los aspectos positivos de la prisión y de los empleados. Mientras que no puede asegurarse que este comportamiento esté directamente ligado a la conducta y respuesta de los internos, el lector debe considerar lo que Bryman (2008) describió como presión para dar respuestas esperadas por temor a represalias.

En relación con la segunda categoría, que se refiere a las voces que no pudieron ser escuchadas, éstas fueron: legisladores que participaron en las reformas de 2008 y 2011, así como ex internos que se han reincorporado de manera exitosa a la sociedad después de su liberación. Respecto de los primeros, fueron contactados por vía correo electrónico y telefónica con sus asistentes previo a la realización del trabajo de campo, sin embargo, no se obtuvo respuesta positiva. Su percepción al respecto enriquecería el presente estudio para comprender mejor por qué se concluyó sobre el fracaso de la readaptación social en México desde su perspectiva personal como legisladores, y también sería importante su opinión en cuanto a la implementación de la oferta de reinserción social en México basada en el artículo 18 constitucional y demás documentos oficiales. Sin embargo, el presente estudio se encontró con lo que Noaks y Wincup (2004) denominan como dificultades para acercarse a grupos de élite en la investigación. En lo referente a ex internos que lograron reincorporarse con éxito a la sociedad previo a su liberación, dicha voz es muy importante para conocer qué aspectos fueron efectivos por parte del tratamiento en la prisión, los servicios post-penitenciarios y las circunstancias personales y sociales que influyeron positivamente para prevenir la reincidencia delictiva. Sin embargo, como Farral y Carveley (2006) lo describen, es muy difícil determinar quién ha logrado desistir definitivamente de las conductas delictivas si éstas no han sido registradas por el sistema penal. En otras palabras, ex internos que hayan delinuido después de su liberación podrían contarse en la estadística de no reincidentes debido a que las actividades criminales no son reportadas ni proce-

sadas. Aunado a esto, la mayor limitación es la falta de seguimiento sistemático que se da a los ex internos, lo cual dificulta la localización de los mismos para estos fines de investigación.

Conclusiones y recomendaciones

En la presente investigación se estudió cómo el tratamiento penitenciario facilita los objetivos de reinserción social. De acuerdo con las perspectivas del personal e internos, el tratamiento ofrecido no logra facilitar el proceso de reinserción social por la imposibilidad de la prisión para influir en el éxito o fracaso seguido a la liberación debido a la naturaleza excluyente de la misma y a la falta de apoyo disponible durante el proceso entre la liberación y la reinserción social. Al respecto, se comentó que el tratamiento penitenciario no logra ser tan relevante para ayudarles a estos fines debido a la naturaleza y estructura de la oferta.

Hubo un consenso general sobre la influencia positiva de los CESP en la motivación de los internos para comprometerse en un proceso de reinserción social. Sin embargo, también hubo la percepción por parte de los internos y el personal de que la calidad y el contenido de los cursos ofrecidos con estos propósitos no cubren sus necesidades tanto emocionales como laborales ni de enlace hacia la reinserción social. Elementos como utilizar un lenguaje más adecuado al nivel de escolaridad de los internos, mejoras en la enseñanza básica para optimizar la comprensión de los participantes, así como la modificación del contenido de los cursos en temáticas más relacionadas con sus necesidades y las del mercado laboral fueron un tema recurrente para que en las prisiones estudiadas puedan obtenerse mejores resultados en materia de reinserción social.

Se sugiere que la oferta de los cursos sea sometida a un proceso de diagnóstico, monitoreo y evaluación que resulte en la estandarización de la oferta. Igualmente se sugiere que se elaboren instrumentos específicos y programas de evaluación que permitan dar cuenta del

efecto de los cursos implementados en diferentes áreas, como aprendizaje cognitivo y conductual de los cursos, efectos en los índices de reincidencia delictiva, así como incidencia en las relaciones sociales al interior de la prisión y violencia entre pares. De esto se deriva la posibilidad de establecer un diálogo en materia de implementación de la oferta entre responsables de la prisión y personal de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario para que los resultados sean presentados en foros públicos que informen y colaboren en los procesos legislativos con miras a la mejora en materia de reinserción social.

Para la oferta de trabajo y capacitación para el mismo, es necesario revisar los acuerdos con los socios industriales para que más internos puedan beneficiarse de las comisiones laborales y no sólo los de mayor escolaridad. También es necesario negociar que la obtención de una comisión laboral no interfiera con la participación en el resto de los cursos de reinserción social. Finalmente, para evitar sentimientos de resentimiento y corrupción en la asignación de comisiones (trabajo penitenciario), se sugiere que se entregue a los internos por escrito el procedimiento en el que se describa claramente cuáles son los procesos por los que las comisiones son asignadas, así como la frecuencia y el monto del pago que será entregado a ellos y la cantidad que será utilizada para otros fines, como su ahorro o el pago de daños a terceros. Para suplementar este esfuerzo, se sugiere que también se organicen pláticas en las que se cubra esta temática y se exploren sus necesidades en materia de capacitación laboral. Igualmente, para las áreas de trabajo y capacitación para el mismo, debe buscarse la colaboración con distintos socios industriales que oferten entrenamiento más relacionado con las necesidades del mercado laboral, ya que para los internos esta área está dominada por la producción de artesanías, carpintería y manualidades, mismas que no se ajustan al mercado laboral.

Importante atención deberá brindarse a las áreas de salud y deportes, ya que de acuerdo con los internos fueron los ejes más débiles en los centros estudiados. Debido a que la oferta deportiva es implementada por otros internos y no por profesionales, se sugiere la supervisión de prestadores de servicios sociales de la carrera de Educación Física u

otros voluntarios profesionales para prevenir lesiones o riñas derivadas de las actividades deportivas que puedan resultar en deterioro de la salud de sus participantes. Finalmente, en cuanto al área de salud es necesario que se dialogue con la Subsecretaría del Sistema Penitenciario para brindar una mejor atención a las necesidades más urgentes en donde se reconozca que el paso por al prisión preventiva deja importantes secuelas en la salud de los internos, mismas que arrastran en los CESP.

Finalmente, una de las áreas que requiere mayor atención para promover la efectividad de la reinserción social pero en la cual la prisión tiene nula influencia es la de los servicios post-penitenciarios. En este sentido, se sugiere establecer instituciones que monitoreen a los ex internos después de su liberación más allá de los casos en los que individuos bajo libertad condicional deben reportarse a firmar con cierta periodicidad para cumplir con el beneficio de libertad anticipada. En este sentido, es necesario que haya oficiales de reinserción social que sean capaces de monitorear y ofrecer apoyo para que los ex internos logren reinsertarse en la sociedad lo antes posible. Para ello, esta figura debería tener un entendimiento de las necesidades laborales y contar con convenios, o buscarlos en donde empresas contraten ex internos. En este sentido, se busca que se desarrollen políticas públicas en las que las empresas que empleen ex internos cuenten con beneficios fiscales u otros tipos de motivación. También es necesario que cada ex interno tenga algún punto de contacto o referencia a quien acudir en caso de enfrentar dificultades posteriores a la liberación, en donde profesionales del sistema sean capaces de ayudarlo a solucionar los obstáculos más comunes, como vivienda, empleo, relaciones sociales y familiares, finanzas, y que tengan mayor cobertura que las pocas sociedades civiles que actualmente se dedican a esto.

Bibliografía

Andrews, D. A. y J. Bonta (2010), *The Psychology of Criminal Conduct*, Estados Unidos, Routledge.

- Auditoría Superior de la Federación (2014), *Informe general*, México, Cámara de Diputados.
- Azaola, E. y Bergman, M. (2007), “De mal en peor: Las condiciones de vida en las cárceles mexicanas”, *Nueva Sociedad*, (208), pp. 118-127.
- Barrón, M. (2008), “El tratamiento penitenciario: El mito del discurso”, *Revista CENIPEC*, pp. 11-43.
- Bergman, M. (2014), Cárceles en México: Cuadros de una crisis, *URVIO*, *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 1 (1), pp. 74-87.
- Birkbeck, C. (2011), “Imprisonment and internment: Comparing penal institutions North and South”, *Punishment and Society*, 13 (3), pp. 307-332.
- Blaustein, J. (2015), “Exporting criminological innovation abroad: Discursive representation, evidence-based crime prevention and the post-neoliberal development agenda in Latin America”, *Theoretical Criminology*, pp. 1-20.
- Bourdeau, S. (2011), “EUROSOCIAL: Contribuciones a una política pública de educación en contexto de encierro en México”, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Braun, V. y V. Clarke (2006), “Using thematic analysis in psychology”, *Qualitative Research in Psychology*, 3 (2), pp. 77-101.
- Bryman, A. (1984), “The debate about quantitative and qualitative research: A question of method or epistemology?”, *British Journal of Sociology*, pp. 75-92.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 18. Capítulo I. De los derechos humanos y sus garantías (reformada la denominación por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011).
- Córdova Sánchez, C. (s/a), *Retos de la reinserción social de los delincuentes en México*, tesis, Reino Unido, Aberystwyth University.
- Crewe, B. (2011), “Depth, weight, tightness: Revisiting the pains of imprisonment”, *Punishment & Society*, (13), pp. 509-529.
- Cullen, F. (2012), “Taking rehabilitation seriously”, *Punishment and Society*, 14 (1), pp. 94-114.
- Cullen, F. y B. Applegate (eds.) (1997), *Offender Rehabilitation: Effective Correctional Intervention*, Canadá, Dartmouth.

- Cunjama, D., J. Cisneros y D. Ordaz (2012), *Prisión, reinserción social y criminalidad. Reflexiones sobre la situación carcelaria y la violencia social en México*, Editorial Académica Española.
- Diario Oficial de la Federación* (2013), Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados. Sentencia dictada por el tribunal pleno en la acción de inconstitucionalidad 24/2012, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como el voto particular formulado por el ministro José Fernando Franco.
- (2013), González Salas y los votos concurrentes formulados por los ministros Aguilar Morales y Sánchez Cordero de García Villgas, 3 de septiembre.
- Dejesa, G. (2002), *¿Cómo nos arreglamos? Prontuario de la corrupción en México*, México, Diana.
- Delgado, J. M. S. (2009), “La reforma penal mexicana: Espejismos y realidades. Los actores del sistema como variables de éxito o fracaso”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, (13), pp. 95-116.
- Farrall, S. y A. Calverley (2006), *Understanding Desistance from Crime*, Reino Unido, McGraw-Hill International.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal* (2012), (1435), 28.
- Gamboa, C. (2008), *Análisis del dictamen de la reforma constitucional en materia penal presentado en la Cámara de Diputados*, México, Centro de Documentación, Información y Análisis, Servicios de Investigación y Análisis de Política Interior, pp. 2-40.
- García Ramírez, S. (2008), *La reforma penal constitucional (2007-2008). ¿Democracia o autoritarismo?*, México, Porrúa.
- Garland, D. (1990), *Punishment and Modern Society: A Study in Social Theory*, Chicago, University of Chicago Press.
- Goffman, E. (1968), *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and other Inmates*, Estados Unidos, Aldine Transaction.
- Haney, C. (2006), *Reforming Punishment: Psychological Limits to the Pains of Imprisonment*, Estados Unidos, American Psychological Association.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) (2014), Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales. En <http://www.beta.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825068578> (fecha de consulta: 16 de junio de 2016).

- International Prison News Digest* (2015), Institute for Criminal Policy Research. Birckbeck University. En http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/international_prison_news_digest_nov-dec_2015.pdf (fecha de consulta: 14 de junio de 2016).
- Jewkes, Y. (2005), "Loss, liminality and the life sentence: Managing identity through a disrupted lifecourse", en A. Liebling y S. Maruna (eds.), *The Effects of Imprisonment*, Estados Unidos, Willam Publishing, pp. 366-388.
- Johns, D. (2014a), "Semiotic practices: A conceptual window on the post-prison experience", *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, 3 (3), pp. 98-112.
- Johns, D. (2014b), "Defining post-release success using assemblage and phenomenography to reveal difference and complexity in post-prison conceptions", *Critical Criminology*, pp. 1-15.
- Leal, C. B. (2009), "El mito sobreviviente de la rehabilitación penal", *Derecho y Cambio Social*, 6 (18), pp. 27.
- Liebling, A. y Arnold, H. (2004), *Prisons and their Moral Performance: A Study of Values, Quality, and Prison Life*, Oxford, Oxford University Press.
- Liebling, A. (2011), "Moral performance, inhuman and degrading treatment and prison pain", *Punishment & Society*, 13 (5), pp. 530-550.
- Logan, C. H. y G. G. Gaes (1993), "Meta-analysis and the rehabilitation of punishment", *Justice Quarterly*, 10 (2), pp. 245-263.
- Mapelli Caffarena, B. (2006), "Una nueva versión de las normas penitenciarias europeas", *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (08-r1), pp. 1-44.
- Martinson, R. (1974), "What works? Questions and answers about prison reform", *The Public Interest*, (35), p. 22.
- Maruna, S., L. Wilson y K. Curran (2006), "Why God is often found behind bars: Prison conversions and the crisis of self-narrative", *Research in Human Development*, 3 (2-3), pp. 161-184.
- McGuire, J. E. (1995), *What Works: Reducing Reoffending: Guidelines from Research and Practice*, Reino Unido, John Wiley & Sons.
- Mills, A., y Codd, H. (2008), "Prisoners' families and offender management: Mobilizing social capital", *Probation Journal*, 55 (1), pp. 9-24.

- Noaks, L., y E. Wincup (2004), *Criminological Research: Understanding Qualitative Methods*, Londres, Sage.
- Ordaz, D. y D. Cunjama (2010), "Reinserción social: El nuevo paradigma de la normalización social", *Iter Criminis. Revista de Ciencias Penales*, (17), septiembre-octubre, pp. 151-174.
- Palmer, E. J. (1975), *Offending Behaviour Programmes: Development, Application and Controversies*, Estados Unidos, John Wiley & Sons.
- Pérez Correa, C. (2013), Marcando al delincuente: Estigmatización, castigo y cumplimiento del derecho, *Revista Mexicana de Sociología*, abril-junio, pp. 287-311.
- Sandelowski, M. (1986), "The problem of rigor in qualitative research", *Advances in Nursing Science*, 8 (3), pp. 27-37.
- Senado de la República, LXIII Legislatura (2016), Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, de Derechos Humanos, de Gobernación y de Estudios Legislativos, que contiene proyecto de decreto por el que se expide la Ley Nacional de Ejecución Penal, 21 de abril de 2016. En http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2016-04-26-1/assets/documentos/Dict_Justicia_Ley_Nacional_Ejecucion_Penal.pdf (fecha de consulta: 2 de junio de 2016).
- Sparks, R. (2006), "Can prisons be legitimate?", en Y. Jewkes y H. Jonhston, *Prison Readings: A Critical Introduction to Prisons and Imprisonment*, Devon, Williams Publishing.
- Visher, C. A., y Travis, J. (2011), Life on the outside returning home after incarceration, *The Prison Journal*, 91(3 suppl), 102S-119S.
- Zepeda Lecuona, G. (2013), *Situación y desafíos del Sistema Penitenciario Mexicano*, México, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas.

Los dilemas de la participación ciudadana frente al desequilibrio entre la ciudad competitiva y la ciudad justa

Jasmin Anavel Monterrubio Redonda

Resumen: El objetivo del trabajo es explorar las condiciones para la participación ciudadana en los procesos de planeación urbana y en las decisiones sobre las intervenciones urbanas, a partir de la identificación de algunos elementos que ponen en desequilibrio la planeación indicativa con la planeación participativa en materia de ordenación del territorio, y que desencadenan en resistencias a las políticas urbanas que están transformando la Ciudad de México, particularmente sus áreas centrales.

Lo anterior se lleva a cabo a través del análisis de las percepciones y opiniones de habitantes de 10 áreas testigo ubicadas en las áreas mencionadas, a través de variables y categorías que expresan la carencia de legitimidad de las intervenciones urbanas y de los actores públicos y privados que producen el espacio habitable en la ciudad; y la valoración que el habitante hace acerca de los canales de participación ciudadana.

Palabras clave: participación ciudadana, renovación urbana, áreas centrales.

The citizen participation challenges in the face of the imbalance between the competitive city and the fair city

Abstract: The objective of this work is to explore the conditions for citizen participation in urban planning processes and decisions on urban interventions, based on the identification of some elements that destabilize indicative planning and participatory management planning of the territory, and become in resistances to the urban policies that are transforming Mexico City, particularly its central areas.

This is done through the analysis of the perceptions and opinions of inhabitants of 10 witness areas, through variables and categories that express the lack of legitimacy of urban interventions and of public and private actors that produce the living space in the city and the valuation that the inhabitant makes about the channels of citizen participation.

Keywords: citizen participation, urban renewal, central areas.

Introducción

Actualmente, en América Latina, en el contexto de la urbanización neoliberal, las transformaciones del medio ambiente construido y de las funciones urbanas han significado la reconfiguración de los patrones locales de uso de suelo, apoyada esta reconfiguración en esquemas y mecanismos de planeación urbana que, con el principio de garantizar “el mayor y mejor uso” para establecer “un buen clima de negocios” como base para la toma de decisiones, se ha replegado gradualmente de las iniciativas de planificación orientadas a la comunidad, lo cual ha implicado que los habitantes de la ciudad se vean paulatinamente despojados del poder de conformar las condiciones básicas de la vida urbana cotidiana (Theodore, Peck y Brenner, 2009).

En este contexto, hoy en día en la ciudad de México se observan cambios sustanciales de la intervención estatal sobre los procesos urbanos,¹ producto de una política urbana orientada hacia la consolidación de un modelo de ordenación del territorio basado en la renovación urbana,² es decir, en estrategias de re-producción del espacio urbano en la “ciudad central”,³ “ciudad interior” o “áreas centrales”, que conducen a la

¹ Los procesos urbanos refieren “los procesos vinculados con la organización, apropiación y usufructo del espacio urbano, con la producción, distribución y acceso a los bienes y servicios públicos, los cuales constituyen, junto con el espacio urbano, la dimensión pública de la ciudad” (Coulomb, 2006, p. 131).

² Modelo de urbanización que modificó la dinámica urbana a partir de la emisión del polémico Bando Informativo No. 2, denominado Impulso del Crecimiento Habitacional del Centro de la Ciudad de México, cuyas propuestas se retomaron en el Programa General de Desarrollo Urbano y que significó la institucionalización de la política de recuperación de las áreas centrales.

³ El término de *ciudad central* que se utiliza en este trabajo no coincide en su totalidad con el espacio geográfico que aparece en la literatura urbanística, que considera

“ciudad compacta”,⁴ a través de mecanismos como la redensificación, la intensificación, el reciclamiento y la verticalización del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos. Convirtiendo así a las áreas centrales en los nuevos espacios para repensar y reconstruir la ciudad.

Las estrategias utilizadas, basadas en una política claramente definida en sus objetivos principales, centrada en el libre mercado y la promoción y defensa de la propiedad privada (Emmanuelli, 2016), expresan la deserción de la planeación urbana de los fundamentos que le dan sustento jurídico, establecidos en el artículo 27 constitucional,⁵ y con ello, la modificación de sus alcances en cuanto al ejercicio de los derechos ciudadanos relacionados con los principios del ordenamiento territorial: cobertura de necesidades, distribución de riqueza y una planeación democrática.

Así, frente a un sistema de planeación urbana percibida como excluyente, segregacionista y autoritaria, se observa, cada vez con mayor frecuencia, un despliegue de organizaciones y movilizaciones sociales en oposición a los procesos de transformación de la estructura urbana e inmobiliaria y en resistencia a los cambios en su espacio territorial como espacio de vida y de reproducción social.

Resistencia social que mediante la denuncia contra la corrupción y la discrecionalidad expresada –en diferentes formas y niveles– en la autorización de megaproyectos, cambios de uso de suelo, destrucción del patrimonio cultural, entre otros; y una demanda de mayor transparencia y de mayor participación democrática en la planeación

sólo las delegaciones, hoy alcaldías, Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Benito Juárez, pues abarca adicionalmente zonas centrales consolidadas que no están en este perímetro.

⁴ Esta propuesta de modelo urbano establece que “el crecimiento y desarrollo urbano de la Ciudad de México se basará en cuatro ejes rectores, que son: el Concepto de Ciudad, el Desarrollo Participativo, la Funcionalidad Administrativa y la Coordinación Interinstitucional”. Asimismo, especifica que se trabajará para construir un esquema de ciudad compacta, dinámica, policéntrica y equitativa (JG, 2013).

⁵ “...imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana” (art. 27, párrafo 3ro.).

y gestión urbana local, pone en entredicho la legitimidad de las acciones de gobierno en cuanto al “interés público”⁶ y la efectividad de los mecanismos actuales de participación ciudadana.

En consecuencia, la participación ciudadana en la planeación urbana, que en términos de gobernabilidad democrática significa “compartir el poder de decisión del Estado sobre los asuntos relativos al interés público” (Dagnino *et al.*, en Aguilera, 2007), representa un doble desafío para la democratización de los procesos urbanos: garantizar que la población urbana cuente con espacios efectivos de participación y sistemas legítimos de gobierno y de delegación de autoridad; y concertar en los métodos de la planificación urbana, en sus componentes técnico y jurídico, con visiones locales que pueden ser propias de actores cultural y territorialmente arraigados.

Esto refiere, como problema principal, la incompatibilidad de la planeación urbana con la planeación participativa, sobre todo frente a un importante déficit de legitimidad que caracteriza el marco jurídico actual, tanto el de la planeación y de la gestión urbana, como el de la participación social y ciudadana.

Tanto los cambios en la estructura urbana e inmobiliaria como las resistencias y movilizaciones sociales son más visibles en las áreas urbanas centrales, en las que los procesos de reciclamiento o de regeneración de la estructura urbana (mediante por ejemplo negocios privados apoyados en operaciones de rescate, rehabilitación o concesión a largo plazo) generan muy importantes impactos sociales (como la “gentrificación”, la pérdida del espacio público, desaparición de los ámbitos de disfrute común de los ciudadanos, etc.) que en el proceso de planeación y gestión urbana no se reconocen (Pradilla, 2009; Coulomb, 2015). Esto, desde el punto de vista del ciudadano, significa un desequilibrio entre las acciones orientadas a incentivar la competitividad de la ciudad a costa de la socialización de los altos costos que estas intervenciones implican en la calidad de vida de quienes habitan esos territorios.

⁶ El *Diccionario Jurídico Mexicano* del Instituto de Investigaciones Jurídicas define el *interés público* como “el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado” (p. 167).

Si bien el reclamo de los habitantes y usuarios de la ciudad por incidir en los proyectos que impactan su entorno y calidad de vida es cada vez más visible, no por eso es más fácil de comprender y, con ello, de atender.

Con la finalidad de abonar a la comprensión de estos procesos, la pregunta que guía el presente trabajo es: en relación con la planeación urbana, ¿cuáles son los dilemas que enfrenta la participación ciudadana en el tránsito al modelo de urbanización que involucra la renovación urbana de las áreas centrales en la ciudad de México?

La respuesta a esta pregunta es el punto de partida para establecer como objetivo explorar las condiciones para la participación ciudadana en los procesos de planeación urbana y en las decisiones sobre las intervenciones urbanas, a partir de la identificación de algunos elementos que ponen en desequilibrio la planeación indicativa con la planeación participativa en materia de ordenación del territorio, y que desencadenan en resistencias a las políticas urbanas que están transformando las áreas centrales de la Ciudad de México.

Lo anterior se lleva a cabo a partir del análisis de las percepciones y opiniones de habitantes de las áreas centrales mediante variables y categorías que expresan la carencia de legitimidad de las relaciones entre los actores que producen el espacio habitable en la ciudad y la valoración que el habitante hace acerca de los canales de participación ciudadana.

Como elementos básicos de investigación empírica, se utiliza la encuesta del proyecto de investigación Hábitat y Centralidad. Dinámicas urbanas, conflictividad socio-espacial y políticas públicas en los procesos de transformación de los espacios de centralidad urbana e histórica en la Ciudad de México,⁷ del que esta investigación forma parte, algunas entrevistas semiestructuradas aplicadas a habitantes de las áreas centrales que participan en movilizaciones urbanas, y declaraciones hechas en periódicos y programas de radio de líderes de movilizaciones vecinales en defensa del territorio.

⁷ Se trata de una encuesta probabilística, cara a cara, en tres mil viviendas, realizada en 10 polígonos –también denominados “áreas testigo”– localizados dentro del polígono global de estudio que delimitó el proyecto de investigación. Estos 10 barrios/colonias presentan diferentes situaciones en términos de origen del poblamiento, perfil socioeconómico de su población, densidad habitacional, importancia del uso no habitacional e importancia del patrimonio cultural urbano (Hábitat y Centralidad, 2015) (Anexo 1. Encuesta aplicada a las 10 áreas testigo).

Con esta base, en la primera parte del trabajo se exponen algunos elementos para explicar la relación entre planeación urbana y resistencia social en las áreas centrales de la Ciudad de México; en el siguiente apartado se presenta una síntesis de la problemática de la participación social en las decisiones sobre la planeación y regulación del territorio; posteriormente, se presentan, de manera resumida, los fundamentos jurídicos de la participación social y ciudadana en la planeación urbana en la Ciudad de México; en los dos últimos apartados se analizan las percepciones y opiniones de los habitantes acerca de la eficacia y legitimidad de la acción gubernamental sobre el territorio y de los mecanismos jurídicos para la participación ciudadana (el comité vecinal, la consulta pública y el consejo asesor).

Planeación urbana y resistencia social en los espacios centrales de la Ciudad de México

Los espacios analizados corresponden a la “ciudad central”, “ciudad interior” o “áreas centrales” de la Ciudad de México. Se trata de un territorio diverso tanto en formas urbanas y habitacionales como en tipos de poblamiento o de funciones de centralidad, con una problemática estructurada por la coexistencia de los usos residenciales con los no residenciales; heterogeneidad de usos y densidades de suelo, y de niveles socioeconómicos de la población residente; de su accesibilidad y poder de atracción (destino principal de la movilidad urbana cotidiana) y consecuente congestión de los espacios abiertos; la existencia de un importante acervo de patrimonio histórico-cultural urbano, que implica formas distintas de producción del espacio en la medida que se trata de una estructura urbana que requiere la conservación y recuperación de muchas de sus edificaciones; y de los requerimientos heterogéneos en la estructura urbana de cada parte capitalista, de un territorio previamente construido para fines distintos (Coulomb, 2010; Monterrubio, 2009).

En este territorio, que Duhau y Giglia (2004) identifican como “la ciudad del espacio disputado”, los procesos concretos de transformación del espacio habitable ocurren en tensión entre sociedad-mercado-ad-

ministración pública que entran en conflicto en virtud de los diferentes intereses por el espacio, sea éste de dominio privado o de uso público.

El principal inductor de esta conflictividad es la relación de tres intereses frecuentemente contrapuestos en la producción del espacio habitable: el interés público, el interés privado y el interés de los grupos sociales, que se desarrolla en el contexto de un esquema de planeación urbana orientada sobre todo a institucionalizar la preeminencia del mercado privado de suelo y edificios al amparo de mecanismos de fomento,⁸ que reemplazan la planeación indicativa por intervenciones urbanas (grandes obras públicas o intervenciones inmobiliarias) en función de las necesidades de acumulación de capital, que implican una discrecionalidad en el uso del suelo, sin importar las normas vigentes o la opinión ciudadana.

Con esta base, la conflictividad urbana se da principalmente en torno de la demanda de participación en un sistema de beneficios y normas del cual los habitantes —usuarios y residentes— se sienten excluidos, que se expresa en la demanda ciudadana, cada vez más fuerte, de la articulación de la democracia en sus diversas dimensiones (representativa, distributiva y participativa) con la gestión pública; de la apertura democrática de espacios de concertación y participación para la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la acción pública en materia de planeación urbana, financiamiento y control de los procesos urbanos⁹ (CCMDC, 2010; Coulomb, 2006); y la recuperación del protagonismo de los gobiernos locales en la política urbana.

Así, los debates, muchas veces irreconciliables, entre autoridades, empresas y la comunidad, se han transformado en parte de un panorama permanente en el que el ciudadano transita de residente a resistente, que demanda ser sujeto activo de la política urbana, in-

⁸ Los instrumentos de fomento son procedimientos de actuación o gestión que articulan territorialmente las estrategias de gobierno y permiten la concertación con los sectores social y privado para llevar a cabo acciones e inversiones en obras y servicios (Sedesol, 2010). Es decir, son los instrumentos que proporcionan la factibilidad práctica a los objetivos, metas, líneas de acción y proyectos estratégicos planteados en los programas de desarrollo urbano.

⁹ Los procesos urbanos refieren “los procesos vinculados con la organización, apropiación y usufructo del espacio urbano, con la producción, distribución y acceso a los bienes y servicios públicos, los cuales constituyen, junto con el espacio urbano, la dimensión pública de la ciudad” (Coulomb, 2006, p. 131).

terviniendo en la formulación de los programas y leyes sobre el ordenamiento territorial, en el mejoramiento e instrumentación efectiva de los proyectos urbanos y en la fiscalización y transparencia de la acción gubernamental. Ejemplos de esto son las movilizaciones contra obras de infraestructura como el Aeropuerto Internacional, el “deprimido Mixcoac” o el Corredor “Cultural” Chapultepec; la oposición a las Zonas de Desarrollo Económico y Social (ZODEZ); y los sistemas de actuación por cooperación como el de Ampliación Granadas, entre otros.

De esta manera, el ciudadano que participa (directamente o mediante sus representantes) se convierte en un actor activo en el conflicto urbano, en medio de una problemática que, desde una elemental aproximación, se caracteriza por lo siguiente.

La problemática de la participación social en las decisiones sobre la planeación y regulación del territorio

Con base en la literatura revisada (Ziccardi, 2009; Martínez, 2014; Monterrubio, 2009; Coulomb, 2015) y a partir de la experiencia empírica, la participación ciudadana en el proceso de planeación y regulación del territorio enfrenta una serie de desafíos que se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

- Existencia de una política económica excluyente que dicta los principios de la política urbana y que ignora a la mayoría de la población decidiendo por ella y en general contra ella. Tal es el caso, por ejemplo, de las ZODES, que aunque son una figura de la política económica para la ciudad que no está considerada en los diferentes instrumentos de planeación urbana, se toma como base para la “reconfiguración de la estructura urbana” de zonas específicas de la ciudad (Ciudad de la Salud, Ciudad Administrativa, Ciudad Futura, etcétera).
- Coexistencia de formas de intervención en la ciudad basadas en asociaciones público-privadas (APP) entre empresas inmobiliarias y de administración urbana, que implican la realización de proyectos y obras que modifican el entorno urbano y esta-

blecen las condiciones para la inversión local y extranjera, al margen de la opinión ciudadana directamente afectada.

- Presencia de agencias de desarrollo como PROCDFMX (Agencia de Promoción, Inversión y Desarrollo para la Ciudad de México S.C.) que, como menciona Coulomb, “se ha dedicado a promover un conjunto de reformas que cuestionan tanto una planeación urbana inoperante como el actual marco legal de la participación social en la misma” (Coulomb, 2015, p. 3).
- Una división social del espacio que refiere una distribución inequitativa de la riqueza y los servicios, originada por la exposición del territorio a los intereses de los sectores económicos inmobiliarios local y global, que se agrava por la existencia de planes deficientes y rígidos.
- Ante una reconfiguración constante de la estructura institucional en materia de planeación y gestión del desarrollo urbano, hay poca claridad acerca de las competencias de instituciones que tienen que ver con la ejecución y la evaluación de los programas de desarrollo urbano (por ejemplo, el Instituto de Verificación Administrativa, la Autoridad del Espacio Público, entre otras), lo cual genera opacidad en las decisiones y en las sanciones a acciones indebidas de autoridades y ciudadanos, que frecuentemente dan pie a la arbitrariedad y la impunidad.
- Se observa también la falta de un sistema eficiente de transparencia en los procesos de decisiones públicas sobre el desarrollo inmobiliario, lo que genera deficiencias serias en materia de rendición de cuentas y control de la legalidad de las decisiones administrativas en materia de planeación y gestión del desarrollo urbano.
- Escasez de espacios de participación ciudadana en todo el ciclo de la planeación urbana, pues los mecanismos existentes se centran en la fase de la formulación, lo cual limita la participación ciudadana en la evaluación y seguimiento de las decisiones y políticas gubernamentales para el desarrollo urbano.
- Desconocimiento del marco jurídico de la planeación (tanto por funcionarios como por habitantes) y ausencia de mecanismos prácticos para difundir las normas jurídicas, que permitan su conocimiento y contribuyan a su cumplimiento.

- La comunicación entre el gobierno y la ciudadanía es percibida como unidireccional y vertical, que excluye a la comunidad y que, en todo caso, la utiliza discrecionalmente para legitimar las acciones de gobierno.
- Las condiciones de comunicación para participar en el proceso de toma de decisiones son inadecuadas en tanto que no se informa oportunamente a los ciudadanos sobre los temas, problemas y situaciones sobre los cuales se les solicita opinar, elaborar propuestas o apoyar en materia de planeación y regulación del ordenamiento territorial.
- La información sobre las decisiones en cuanto a las intervenciones urbanas programadas y autorizadas se maneja con criterios de confidencialidad, con un lenguaje rebuscado y confuso.
- Existe una insensibilidad de los funcionarios y empleados en cuanto a la importancia de la participación ciudadana: “A más participación... menos gobierno”.
- La participación se acepta como un lugar común asumiendo que su interés es el bien común, como si fuera un bloque único, sin considerar que está mediada por factores de índole política, económica, pedagógica y cultural.
- Existe una regulación de la participación social que no permite transitar hacia una efectiva participación ciudadana en tanto que los resultados de esa participación la mayoría de las veces no son “vinculantes” y cuando el instrumento lo es, las prácticas clientelares existentes no permiten conocer cuál es realmente la opinión del ciudadano. “La manipulación de la votación es el talón de Aquiles de la consulta vinculatoria... el clientelismo echa a perder el proceso democrático de la participación” (Diana Chávez, Comité Vecinal de Xoco, entrevista, 4/11/2014).
- Las formas regulatorias de la participación ciudadana en materia de planeación urbana son consideradas por los ciudadanos más como herramientas de control para llevar a cabo una represión “sutil” a través de una normatividad urbana que permite legitimar acciones autoritarias de gobierno sobre el uso del espacio urbano y están limitadas a resolver demandas sólo de su entorno inmediato.

Respecto de este último punto, a continuación se muestra una síntesis de las bases legales de la participación ciudadana en la planeación urbana.

Los fundamentos jurídicos de la participación social y ciudadana en la planeación urbana en la Ciudad de México

El artículo 26 constitucional establece que la planeación para el desarrollo será democrática y deliberativa, lo cual significa que el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) está cimentado en la participación y la consulta popular para “la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo” (CPEUM, art. 26). De esta manera, la planeación democrática forma parte del componente político de la planeación de acciones de gobierno, en tanto que capta las necesidades, demandas y sugerencias de la población para que el sistema político y la administración pública las integren en los programas e instrumentos de trabajo (De la Madrid, 1983).

Con base en lo anterior, desde hace más de tres décadas el marco legal y normativo que rige los procesos de planeación y gestión del territorio considera la participación social o ciudadana como uno de sus componentes; es decir, la participación ciudadana en la planeación urbana es un requerimiento legal.

El artículo 49 de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) establece que los ámbitos de participación social en materia de asentamientos humanos comprenden: la formulación, modificación, evaluación y vigilancia del cumplimiento de los programas de desarrollo urbano; la determinación y control de la zonificación, usos y destinos del suelo; la construcción y mejoramiento de vivienda de interés social y popular; el financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos; la ejecución de acciones para el mejoramiento y conservación de zonas populares; la protección del patrimonio cultural; la preservación del ambiente y la prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos.

En el caso de la Ciudad de México, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF) conceptualiza la *participación ciudadana* como “el derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno” (LPCDF, art. 2).

Lo anterior, en materia de desarrollo urbano, significa participar y concertar con los sectores público, social y privado en acciones de reordenamiento urbano, dotación de infraestructura urbana, prestación de servicios públicos, conservación y recuperación del patrimonio cultural, y recuperación y preservación de la imagen urbana y de crecimiento urbano controlado (LDUDF, art. 2). Se trata, en términos estrictos, de una conversación e intercambio de opiniones y sugerencias entre el gobierno y la ciudadanía que ocupa el territorio, para la definición de los usos de ese mismo territorio.

Al respecto, el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano (2004, art. 20) especifica que la participación social y la privada son instrumentos de planeación y concertación con los diferentes agentes para impulsar las políticas y estrategias del desarrollo urbano. Los medios para llevarla a cabo son: las instancias de representación vecinal, los diferentes mecanismos de la consulta pública y el Consejo Asesor.

Las *instancias de representación vecinal o ciudadana* reconocidas en la LPCDF como órganos de representación ciudadana en las colonias de la Ciudad de México son: el Comité Ciudadano, el Consejo Ciudadano, el Consejo del Pueblo, y el Representante de Manzana (LPCDF, art. 5), los cuales, en materia de ordenación del territorio, tienen las atribuciones legales de conocer, evaluar y emitir opinión sobre los programas, proyectos y las acciones en materia de desarrollo y servicios urbanos a cargo de la administración pública de la Ciudad de México.

Por su parte, la *consulta ciudadana* es entendida como

[...] el instrumento a través del cual el Jefe de Gobierno, los Jefes Delegacionales, las asambleas ciudadanas, los Comités Ciudadanos, la Autoridad Tradicional en coordinación con el Consejo del pueblo y los Consejos Ciudadanos, por sí o en colaboración, someten a consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento de consul-

ta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales en el Distrito Federal (LPCDF, art. 47).

Se trata del procedimiento legal con el que el Gobierno de la Ciudad de México, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) y las autoridades delegacionales conocen de forma directa la opinión y las propuestas ciudadanas sobre la ordenación del territorio.

Los mecanismos de consulta ciudadana que reconoce el Programa General de Desarrollo Urbano (2003) son: talleres de participación ciudadana; módulos permanentes e itinerantes de información, consulta y recepción de propuestas; audiencias públicas; y foros de discusión.

El Consejo Asesor, denominado Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable (Conduse), es un órgano consultivo permanente de participación plural de los sectores social, público y privado que constituye un mecanismo integrado de carácter deliberativo para opinar y asesorar a la Seduvi y para fortalecer y evaluar las acciones realizadas en los diferentes temas del desarrollo sustentable en la ciudad (LDUDF, 2010, art. 17).

Con estos instrumentos se reconoce la existencia de mecanismos permanentes y temporales de participación y de diferentes figuras e interacción de actores para esta participación (vecinal-individual, vecinal-organizacional y órganos colegiados). Sin embargo, aunque la participación ciudadana existe como término o condición legal (incluso como derecho), por la problemática que enfrentan los ciudadanos para su materialización es más bien un ejercicio al que se aspira, cuya efectividad, adicionalmente, se ve coartada por sus alcances, pues en los casos mencionados la voz del ciudadano no significa poder de decisión.

De esta forma, la naturaleza de las tensiones en torno de la planeación participativa y la planeación urbana refiere un conjunto de condiciones relacionadas, en principio, con dos grandes retos: *a)* la eficacia y legitimidad de las acciones del Estado en materia de ordenación del territorio; y *b)* la existencia de mecanismos reales para que los habitantes de la ciudad intervengan en las decisiones públicas que se toman sobre la ciudad, sus colonias, barrios y pueblos.

Lo anterior implica desafíos investigativos sobre el análisis operativo y aportación de evidencias tanto de la carencia de legitimidad

de las decisiones de gobierno como de la (in)eficacia de los mecanismos legales de participación, ambos desde el punto de vista del ciudadano.

Lo que se presenta a continuación es un análisis exploratorio de los puntos mencionados; se hace a través de los resultados de la encuesta sobre percepciones de los habitantes de 10 polígonos (o áreas testigo) ubicados en los espacios centrales de la Ciudad de México en los que, con distintos grados de intensidad, existen procesos socio-organizativos críticos y propositivos en torno de las políticas urbanas: el barrio de Los Ángeles en la colonia Guerrero, Alameda Sur, Merced Cuauhtémoc, Roma-Condesa y Doctores en la Delegación Cuauhtémoc; San Álvaro en Azcapotzalco; Xoco en Benito Juárez; El Carmen-La Conchita en Coyoacán; Polanco y Nueva Granada en Miguel Hidalgo.

La eficacia y legitimidad de la acción gubernamental sobre el territorio

Actualmente, a propósito de las grandes inversiones inmobiliarias que se observan en la ciudad, y de la desigualdad distributiva de la riqueza generada por esas inversiones, la legitimidad de la planeación urbana está en el punto de discusión al considerarla más como un instrumento del sector inmobiliario privado a costa de la justicia social; es decir, los costos generales de la acumulación de capital se socializan, mientras los beneficios se privatizan.

Esta carencia de credibilidad en la planeación urbana se expresa en tres condiciones de legitimidad relacionadas con las intervenciones urbanas y la acción pública: una legitimidad política (en instituciones, órganos de representación vecinal y acuerdos con la administración pública); una legitimidad normativa (en planes y programas, leyes específicas, presupuestos, ordenanzas o reglamentos); y una legitimidad sociocultural (en acuerdos y actores empresariales, sociales, profesionales, intelectuales, medios de comunicación, etcétera).

A continuación se muestra una aproximación acerca de cómo se manifiestan estos temas en las percepciones de los habitantes de las áreas centrales.

Percepciones sobre la legitimidad política relacionada con la inclusión y la apertura democrática

De acuerdo con Ayala (2014), la carencia de legitimidad política se expresa en la debilidad de dos valores fundamentales de la democracia: la apertura y su naturaleza inclusiva. La democracia es inclusiva porque está constituida por dos aspectos: la representatividad y la participación directa, que permiten el diálogo entre representantes y ciudadanos para fortalecer el ejercicio de gobierno. En cuanto a la apertura, ésta refiere “la falta de secrecía, la publicidad de la información y transparencia de los procesos” (Ayala, 2014, p. 79). En ambos casos la relación entre gobierno y ciudadano involucra una corresponsabilidad en el ejercicio de la democracia.

En los territorios de estudio esa carencia de legitimidad se materializa en los siguientes puntos.

Credibilidad en las instituciones

La confianza en las instituciones y en los diferentes actores que intervienen en el reordenamiento territorial y en la gestión urbana es uno de los retos a enfrentar en materia de gobernabilidad democrática en la ciudad.

Una manera de observar la situación de legitimidad en las instituciones públicas es mediante la percepción que tiene el ciudadano: las que considera que trabajan y están en favor de los vecinos, o las que cree que están en contra de ellos.

Al respecto, el Cuadro 1 muestra la identificación de la Asamblea Legislativa como el órgano de gobierno que menos actúa en favor de los vecinos. Se trata del organismo encargado de las sanciones jurídicas relacionadas con las bases normativas y legales para la regulación de lo que se puede hacer en la ciudad (programas delegacionales, legislación urbana, cambios de uso de suelo, etcétera).

Relacionado con lo anterior, ante la pregunta de en qué medida determinadas instituciones ayudan a resolver los problemas vecinales, destaca nuevamente que el vecino rechaza el actuar de los órganos legislativos, federal y local, al considerar que son los que menos ayu-

Cuadro 1. Percepción acerca de si las instituciones públicas actúan en favor de los vecinos (%)

Institución pública	del lado de los	en contra de los vecinos	Depende (esp)	No lo conoce	Ns	Nc	total
Comité Ciudadano	63	8	11	5	13	0	100
Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI)	45	15	10	9	20	1	100
Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH)	40	10	14	6	27	2	100
Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA)	40	8	15	6	29	2	100
Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi)	34	18	11	11	23	1	100
Delegación Política	29	35	23	2	10	0	100
Procuraduría Ambiental para el Ordenamiento Territorial (PAOT)	24	21	14	17	24	1	100
Gobierno de la Ciudad de México	22	37	23	2	15	1	100
Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF)	15	38	20	3	23	1	100

Fuente: Encuesta aplicada a tres mil hogares en 10 colonias céntricas del Distrito Federal en agosto de 2014 en el marco del proyecto “Hábitat y Centralidad” (Convenio UAM-A/Conacyt No. 168252).

dan (Cuadro 2), en tanto que optan por trabajar para los intereses de una minoría y autorizan modificaciones de uso de suelo, a pesar de la ausencia de voz de los vecinos y del rechazo popular.

En esta misma línea, un dato más que expresa el distanciamiento entre gobierno y población es el desconocimiento por parte del ciudadano de quién es el jefe delegacional (equivalente a alcalde municipal) y en qué partido milita, y si considera que, de presentarse la oportunidad, sería escuchado por él.

Al respecto, los resultados de la encuesta muestran que 48% de la población encuestada no sabe cuál es el nombre del jefe delegacional; y 80% de la totalidad de los tres mil casos considera que si comentara con el delegado sus preocupaciones acerca del barrio o la colonia, éste le haría poco o nada de caso, frente a 2% que piensa que le haría mucho caso.

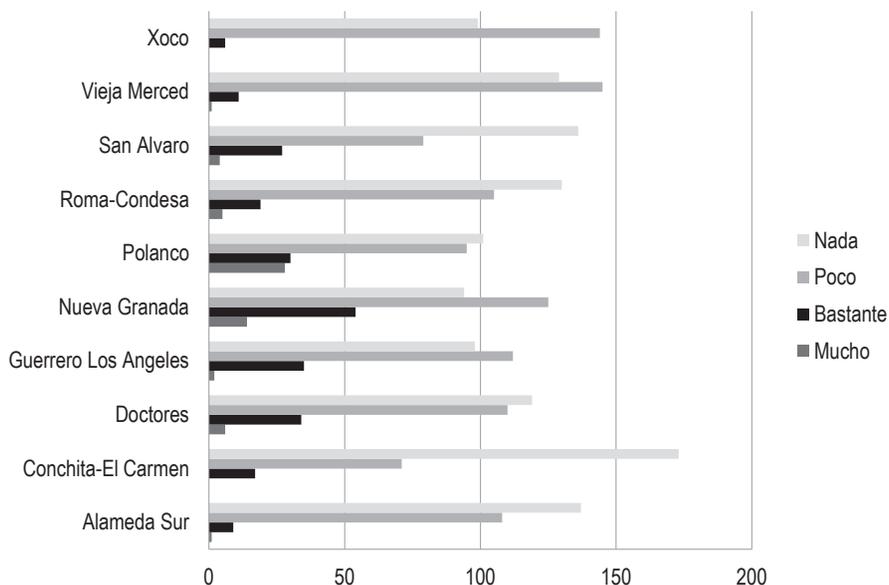
Un dato adicional a considerar es que, territorialmente, como lo muestra la Gráfica 1, el número más alto de quienes consideran que el delegado no les haría nada de caso, son los habitantes de El Carmen-La Conchita, en Coyoacán; San Álvaro, en Azcapotzalco; y Roma-Con-

Cuadro 2. Percepción acerca de “la medida en que las instituciones públicas ayudan a resolver los problemas vecinales” (%)

Instituciones públicas	Ayudan mucho	Ayudan bastante	Ayudan poco	No ayudan	Ns	Nc	total
Comité ciudadano	8	19	37	18	18	0	100
Autoridades delegacionales	3	11	40	38	8	0	100
Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF)	1	5	22	58	13	0	100
Diputados federales y senadores	1	5	22	62	11	0	100

Fuente: Encuesta aplicada a tres mil hogares en 10 colonias céntricas del Distrito Federal en agosto de 2014 en el marco del proyecto “Hábitat y Centralidad” (Convenio UAM-A/Conacyt No. 168252).

Gráfica 1. En su opinión, si usted lograra hablar con su delegado, ¿qué tanto cree usted que lo tomaría en cuenta: mucho, bastante, poco o nada?, por polígono



Fuente: Encuesta aplicada a tres mil hogares en 10 colonias céntricas del Distrito Federal en agosto de 2014 en el marco del proyecto “Hábitat y Centralidad” (Convenio UAM-A/Conacyt No. 168252).

desa en Cuauhtémoc (se trata de colonias de clase media y alta donde el manejo político clientelista y corporativizado de gestión de servicios urbanos y vivienda social está menos presente).

De lo anterior se desprende que hay una escasa credibilidad en la disposición por atender las demandas y necesidades de la gente, y que más bien los delegados, atendiendo a sus propios intereses, como comenta Pablo Gómez (2015), se ocupan de su clientela política y desatienden a sectores de ciudadanos no corporativizados, sobre todo los más críticos, como lo son las clases medias.

Condiciones de legitimidad de la norma

Acerca de la corrupción

Otra manera de analizar las condiciones de inclusión y apertura en la toma de decisiones sobre los procesos urbanos, es a partir de las percepciones sobre la corrupción y la aplicación de la norma jurídica para el desarrollo de las intervenciones urbanas.

La corrupción, como problema social, implica el desprecio por la legalidad, la destrucción de la vida institucional, la erosión de la credibilidad y legitimidad de las instituciones; favorece la consolidación de élites y burocracias políticas y económicas; reduce los ingresos fiscales e imposibilita que los escasos recursos públicos contribuyan al desarrollo y bienestar social (por tanto, hace una sociedad injusta); admite la aprobación y operación de leyes, programas y políticas, sin sustento o legitimidad popular.

En materia de desarrollo urbano, lo anterior conlleva una injusta distribución de las externalidades negativas generadas por las intervenciones urbanas; un menosprecio por la norma y considerar los pagos ilícitos como un factor complementario o como el pago para la aplicación discrecional de la misma; cambios de uso de suelo al margen de las iniciativas y necesidades ciudadanas y de lo previsto en los programas de desarrollo urbano; la autorización de permisos y licencias cuyos ingresos no son reportados al erario público; problemas fiscales relacionados con el lavado de dinero en la producción de vivienda de interés

social y popular (norma 26); falta de seguimiento del cumplimiento de la norma y de los compromisos asumidos tanto por el gobierno como por los particulares en el desarrollo de proyectos inmobiliarios; entre otros.

Relacionado con este tema, las preguntas vinculadas con el conocimiento acerca de casos que indiquen la existencia de compensaciones ilícitas (“mordidas”) a la autoridad para llevar a cabo una obra o poner un negocio en la colonia en que vive, los 365 casos que respondieron sí saber de este tipo de situaciones (Gráfica 2), permitió identificar como principal fuente de soborno la instalación de negocios.

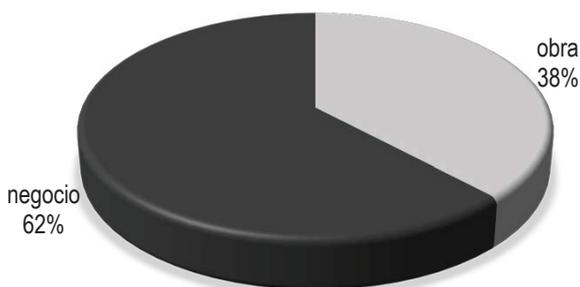
De quienes respondieron que sí conocen de casos de pagos ilícitos, la mayoría son habitantes que trabajan en empresas privadas (47%) y quienes ejercen su profesión de manera independiente (40%) —que son quienes, por su propia actividad, es muy probable que hayan tenido experiencias directas con actos de soborno.

Asociado con la dimensión territorial, los datos muestran que, tanto para obra como para negocio, los porcentajes más altos corresponden al polígono de Los Ángeles, en la colonia Guerrero (Cuadro 3), cuyos habitantes son quienes identifican, mayoritariamente, la existencia de corrupción, lo que significa que es donde se percibe más la presencia de irregularidades que pueden ser producto de la combinación de actos ilícitos, omisiones y retrasos en la intervención de las respectivas autoridades para el cumplimiento de la normatividad urbana.

En el caso del tipo de establecimiento objeto de soborno o extorsión, las respuestas refieren que quienes mayoritariamente han sido víctimas, son quienes se dedican al comercio en vía pública (53.7%); seguido de los negocios con giro de bajo impacto (19%); giro impacto zonal (18%); y giro de impacto vecinal (10%).¹⁰

¹⁰ Giro de impacto zonal: negocios cuya actividad principal es la venta y distribución de bebidas alcohólicas en envase abierto o al copeo para su consumo en el interior. Giro de impacto vecinal: salones de fiesta, restaurantes con venta de bebidas alcohólicas, establecimiento de hospedaje, salas de cine, teatros y auditorios. Giro de bajo impacto: incluye talleres mecánicos, lavanderías y tintorerías, autolavados, papelerías, estacionamientos, venta de abarrotes y comestibles en general, estéticas y peluquerías, alquiler de mesas de billar o líneas de boliche, baños públicos, masajes y gimnasios, salones de fiestas infantiles, acceso a la red de internet, fondas, hospitales y clínicas médicas, asilos, conventos, internados y seminarios, educación de carácter privado en los niveles preescolar, jardín de niños, básica, bachillerato, técnica y superior (clasificación hecha con base en la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal).

Gráfica 2. Percepción sobre compensación ilícita para obra o negocio en la colonia, según sabe o no que sucedió



Fuente: Encuesta aplicada a tres mil hogares en 10 colonias céntricas del Distrito Federal en agosto de 2014 en el marco del proyecto “Hábitat y Centralidad” (Convenio UAM-A/Conacyt No. 168252).

Cuadro 3. Percepción sobre compensación ilícita para obra o negocio en la colonia según área testigo

No.	Área testigo	Obra inversión privada Sí	Negocio Sí
1	Guerrero Los Ángeles	44	80
2	Roma Condesa	21	50
3	San Álvaro	17	19
4	Doctores	14	18
5	Nueva Granada	14	18
6	Conchita del Carmen	10	13
7	Polanco	9	14
8	Xoco	6	15
9	Vieja Merced	4	14
10	Alameda Sur	1	2
	Total	140	243

Fuente: Encuesta aplicada a tres mil hogares en 10 colonias céntricas del Distrito Federal en agosto de 2014 en el marco del proyecto “Hábitat y Centralidad” (Convenio UAM-A/Conacyt No. 168252).

Relacionado con este mismo punto, en la Gráfica 3 se observa que los niveles de corrupción que perciben los ciudadanos en los tres niveles de gobierno se sitúan mayoritariamente para la realización de obra y ubican a la delegación como el nivel de gobierno en el que se registra un mayor grado de corrupción, lo cual se puede explicar no sólo porque es la más observada por el ciudadano, sino que, en gran medida, por las atribuciones que la LDUDF establece para los gobiernos delegacionales: vigilar el cumplimiento de los programas de desarrollo urbano de la demarcación; la recepción y el registro de las manifestaciones de construcción; y aplicar sanciones que la ley le atribuye, entre otras.

Acercas de este tema, un punto que no considera la encuesta, pero que sería importante analizar, es la voluntad (y la posibilidad) de las personas para detener o para no participar en actos de corrupción.

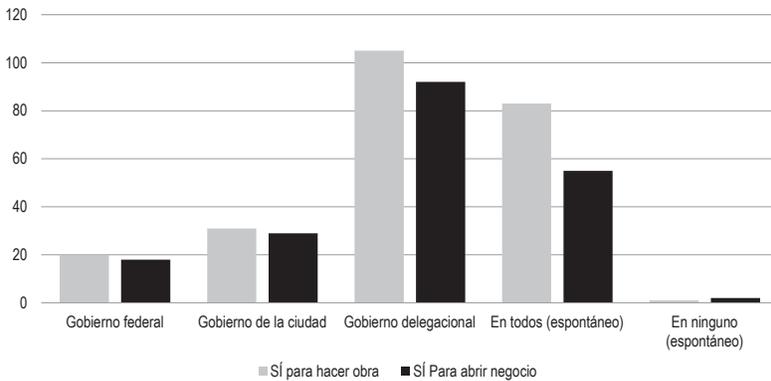
El cumplimiento de la norma relacionada con lo que se puede hacer o no en la ciudad

La importancia del cumplimiento de la normatividad urbana radica en hacer válidos los principios de justicia social que fundamentan la planeación urbana, de modo que las violaciones, omisiones e irregularidades en su aplicación representan la carencia de un Estado democrático de derecho, en razón de la poca credibilidad de su utilidad social.

Al respecto, un factor determinante para la inclusión a través de la participación ciudadana es el conocimiento de la normatividad urbana por parte del ciudadano, puesto que constituye un elemento para evaluar, comparar y decidir sobre los temas relevantes de la agenda pública en materia de desarrollo urbano, para la exigibilidad de sus derechos y para la efectividad de su participación en asuntos de orden colectivo.

A la pregunta de ¿usted conoce o no algún documento que diga lo que se puede construir o establecer en esta colonia?, se obtuvo respuesta positiva de 14.9% de la población encuestada (447 casos), lo cual, si se considera la complejidad del sistema de planeación territorial y la opacidad de su funcionamiento, dice mucho acerca del alto interés del ciudadano.

Gráfica 3. Percepción acerca de las instituciones que más incurren en actos de corrupción



Fuente: Encuesta aplicada a tres mil hogares en 10 colonias céntricas del Distrito Federal en agosto de 2014 en el marco del proyecto “Hábitat y Centralidad” (Convenio UAM-A/Conacyt No. 168252).

Acercas del conocimiento del tipo de normatividad urbana, a la pregunta de ¿cuál es la norma de ordenación que menos se cumple?, destacan las siguientes respuestas: normatividad urbana para construcción y uso de suelo (49%); cultura cívica (8%); movilidad (7%); establecimientos mercantiles (4%); y protección del patrimonio urbano (2 por ciento).

En los casos que corresponde sólo a la normatividad jurídica para la construcción de la ciudad, como se aprecia en el Cuadro 4, de los polígonos de estudio, donde menos se cumple es en Xoco, y la que menos se cumple es la que corresponde a los usos de suelo establecidos por la zonificación.

Una lectura sobre estos resultados es que las respuestas, más allá de señalar el cumplimiento efectivo de la norma, expresan el rechazo y la resistencia de los ciudadanos a regulaciones urbanas que generan transformaciones en el territorio con impactos negativos en su entorno y calidad de vida.

Legitimidad sociocultural (en acuerdos y actores empresariales, sociales, profesionales, intelectuales, medios de comunicación, etcétera).

Cuadro 4. Tipo de norma no cumplida según polígono de estudio

No.	Área testigo	Densidades	Programas delegacional o parcial	Protección patrimonial	Zonificación	Total
1	Xoco	6	40	0	58	104
2	Roma Condesa	8	13	3	57	81
3	Conchita del Carmen	6	10	1	39	56
4	San Álvaro	5	21	0	11	37
5	Guerrero Los Ángeles	1	1	0	33	35
6	Nueva Granada	10	6	0	14	30
7	Polanco	1	15	0	8	24
8	Alameda Sur	0	3	0	6	9
9	Doctores	0	5	0	0	5
10	Vieja Merced	0	0	0	4	4
	Total	37	114	4	230	385

Fuente: Encuesta aplicada a tres mil hogares en 10 colonias céntricas del Distrito Federal en agosto de 2014 en el marco del proyecto “Hábitat y Centralidad” (Convenio UAM-A/Conacyt No. 168252).

La legitimidad de los procesos urbanos pasa también por identificar una serie de actores que, aunque no forman parte del aparato institucional para la gobernabilidad de la ciudad, son agentes relevantes en la producción de la ciudad.

De los actores considerados en la encuesta, los que menos legitimidad tienen frente a los vecinos en el proceso de construcción de la ciudad son las empresas constructoras: aquí se ve que son los vecinos, con 58.9%, quienes más están en contra, seguidos del comercio ambulante con 42.8%.

En ambos casos, se trata de actores cuyas acciones, desde el punto de vista vecinal, están asociadas a intereses específicos de grupos particulares que no comparten la misma visión sobre el carácter de interés público de las intervenciones urbanas.

En cuanto a las instituciones y organismos que el habitante considera que *no ayudan* a resolver problemas en la colonia o barrio, como se observa en el Cuadro 5, destacan las universidades como los actores que menos credibilidad tienen.

Los resultados anteriores son una expresión de las dificultades actuales para construir vínculos entre los intereses de las instituciones educativas y las necesidades y expectativas de los ciudadanos en materia de desarrollo urbano.

Cuadro 5. Percepción sobre organizaciones o instituciones que ayudan a resolver los problemas vecinales (%)

Ayudan a resolver problemas vecinales	las universidades	organización de vecinos	ONG	La parroquia
Ayudan mucho	4	5	3	4
Ayudan bastante	9	18	8	11
Ayudan poco	19	32	23	24
No ayudan	44	19	30	41
No hay (esp)	3	6	6	1
Ns	20	20	29	18
Nc	1	1	1	1
Total	100	100	100	100

Fuente: Encuesta aplicada a tres mil hogares en 10 colonias céntricas del Distrito Federal en agosto de 2014 en el marco del proyecto “Hábitat y Centralidad” (Convenio UAM-A/Conacyt No. 168252).

Al respecto, es de resaltar que hasta hace algunos años, particularmente después de los sismos de 1985, las universidades se consideraban al margen del mundo de los negocios y de los aparatos de gobierno, y se las veía como fuerzas de resistencia pasiva y de apoyo a la resistencia activa de las movilizaciones sociales, y junto con organizaciones no gubernamentales del hábitat, actores fundamentales de apoyo social en el proceso de producción del espacio habitable.

Sin embargo, hoy muchas de ellas son las encargadas de elaborar los programas delegaciones y parciales de desarrollo urbano de la Seduvi, situación que, como se verá más adelante, genera poca credibilidad por parte de los vecinos, en cuanto a la objetividad e imparcialidad en los diagnósticos, en la asignación de los usos de suelo y en el manejo de la consulta pública.

La eficacia y legitimidad de los mecanismos jurídicos para la participación ciudadana

El desprestigio y la desconfianza que afecta la relación entre ciudadanos e instituciones de la administración pública, está anclado en la

percepción social de que la planeación urbana es fácilmente manipulable para la obtención de beneficios particulares y que, más bien, lo que existe es una planeación basada en dos cuestiones: *a)* herramientas normativas que permiten legitimar acciones autoritarias de gobierno sobre el uso del suelo; y *b)* la existencia de canales de participación y de diálogo con alcances muy locales.

El primer punto tiene que ver con la utilización de instrumentos legales y normativos que se llevan a cabo con el argumento del “interés público”, el desarrollo integral o la protección del patrimonio cultural urbano, pero que, desde el punto de vista vecinal, en los hechos están orientados a proveer un marco de certidumbre a los agentes económicos en cuanto a la propiedad y los usos del suelo, como por ejemplo, la aplicación discrecional de cambios de usos de suelo a través del artículo 41 de la LDUDF, los sistemas de actuación por cooperación, los polígonos de actuación, la transferencia de potencialidad, las áreas de gestión estratégica, los mecanismos de desregulación y simplificación administrativa y las asociaciones público-privadas (APP), entre los más importantes, los cuales allanan el camino para la toma de decisiones unilaterales por parte de la administración pública para intervenir en el espacio urbano, creando especulación, beneficios a un pequeño grupo de funcionarios y constructoras y desplazamiento social (Suma Urbana, 2015).

La base normativa que fundamenta la utilización de los instrumentos de planeación urbana es percibida por el ciudadano como violatoria de su derecho a ser considerado en la toma de decisiones sobre la ciudad, especialmente en lo que respecta a los cambios de uso de suelo, a los impactos socio-ambientales y a la distribución de los beneficios de la riqueza generada a partir de las intervenciones urbanas:

El artículo 2 párrafo 1 menciona que la ley [de Desarrollo Urbano] busca garantizar la sustentabilidad de la ciudad y el ejercicio de derechos de los habitantes. Ninguna de las dos se cumple. Por un lado, a discreción de las autoridades se otorgan cambios de uso de suelo sin la necesidad de tomar en cuenta factibilidades y otros factores de sustentabilidad, impidiendo un ordenamiento urbano real. Por el otro, el ciudadano no puede ejercer su derecho a opinar ya que la ley incluye muchos instrumentos donde no se consulta a los vecinos para modificar el uso de suelo y, en los casos

que sí se consulta, la Seduvi tiene la facultad de desestimar la opinión ciudadana. En el 2010 los ciudadanos hicieron cientos de observaciones a esta ley y la autoridad las ignoró y publicó la ley sin reflejarlas. Estas se dirigían primordialmente a la discrecionalidad en el manejo del uso de suelo, la afirmativa ficta y la eliminación de la opinión ciudadana (Suma Urbana, 2015, p. 1).

En esta misma tesitura se sitúa la opacidad de la información sobre los estudios de impacto urbano y ambiental de los proyectos que se llevan a cabo, las formas de financiamiento y los incentivos fiscales otorgados a la inversión privada, los fundamentos legales para la utilización de la vía pública en beneficio de particulares, las condiciones de otorgamiento de los certificados únicos de zonificación y la aplicación de la Norma 26, entre otros, que facilitan a la inversión privada la rentabilidad del capital y en muchos casos permiten la comisión de actos irregulares o ilícitos, contrario a las normas que regulan el uso de suelo en la Ciudad de México (Morena, 2016; CDHDF, 2015).

Por otro lado, respecto del tema de los mecanismos de participación, este punto manifiesta la (in)existencia de dos condiciones para que la participación ciudadana sea positivamente incluida en el proceso de decisiones democráticas: *a)* la efectividad de canales de participación; y *b)* la elaboración y consideración de metodologías participativas (y por supuesto, la voluntad política de quienes gobiernan) (Ziccardi, 2009).

En cuanto a los mecanismos que refiere el RLDUDF (el Comité Ciudadano, la Consulta Pública y el Consejo Asesor), las limitaciones que enfrentan estos mecanismos desde el punto de vista del ciudadano consisten en lo siguiente.

Acerca de las instancias de representación vecinal

El órgano de representación vecinal más relevante en materia de desarrollo urbano en las áreas centrales es el Comité Ciudadano, el cual, actualmente, desafía una crisis de credibilidad y una débil y escasa trascendencia en cuanto al alcance de su función social puesto que

sus atribuciones son restringidas y poco claras; además de que carece de recursos para el desempeño de sus funciones, tiene una limitada libertad para participar en las decisiones de asuntos relacionados con el gobierno, la organización y las estrategias de desarrollo de su entorno inmediato, la división territorial con la que se integra no cumple con los requisitos establecidos por la ley de salvaguardar la representación de identidades y la diversidad de cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, lo cual refiere mecanismos para una gobernabilidad territorial que, sin embargo, no atiende los procesos sociales (Sáinz, 2010; PGDDF, 2006).

En la consideración de que son mecanismos de participación “regulados y reglamentados” y de que su actuación está condicionada a su relación con las autoridades delegacionales, existe la percepción de que no actúan realmente como órganos colegiados puesto que predominan intereses que dejan de lado los problemas comunitarios y cuya autonomía no está garantizada.

Al respecto, de los resultados de la encuesta destacan las respuestas que denotan la poca credibilidad en el Comité Ciudadano: “el comité no apoya a los vecinos, sólo busca su beneficio”; “no me gusta participar en ningún comité porque siempre hay pleito; no se logra nada, el comité es casi de adorno”; “el comité no resuelve nada, no hay apoyo real de parte de ninguna organización, sólo son palabrerías”; “no son confiables”; “no dejan participar libremente”; etcétera.

Sin embargo, como se observa en el Cuadro 6, respecto del conocimiento sobre este canal de participación, 58% de los habitantes manifestó saber de la existencia de un comité ciudadano en su colonia o barrio y 39% de otro tipo de organizaciones, lo cual muestra que, aun con sus limitaciones, la importancia de la participación a través de canales institucionalizados es relativamente más importante.

Por otro lado, aun con la poca credibilidad sobre la transparencia y legitimidad en las elecciones para comités ciudadanos (2013) por considerar que no están exentos del clientelismo territorial y de la intervención de actores políticos para influir en los resultados, al preguntar si votó en las últimas elecciones vecinales, 26% de los habitantes manifestó sí haber votado (porcentaje muy alto en comparación con los porcentajes de votación en toda la ciudad).

Cuadro 6. Conocimiento sobre la existencia de órganos de participación

Órgano de participación	Institucionalizados ¹	%	Organizaciones sociales independientes ²	%
Sí	1738	57,9	1179	39,3
No	667	22,2	1294	43,1
Ns	583	19,4	491	16,4
Nc	12	0,4	36	1,2
Total	3000	100	3000	100

Notas: /¹ Corresponde al comité ciudadano reconocido en la LPCDF como mecanismo de participación. /² Son las organizaciones sociales y vecinales que no se constituyen desde las instituciones de gobierno sino desde la propia sociedad.

Fuente: Encuesta aplicada a tres mil hogares en 10 colonias céntricas del Distrito Federal en agosto de 2014 en el marco del proyecto “Hábitat y Centralidad” (Convenio UAM-A/Conacyt No. 168252).

Estos porcentajes, analizados por territorio (Cuadro 7), nos muestran que los territorios que menos votaron son la Vieja Merced y el barrio de Los Ángeles (se trata de dos polígonos que presentan altos grados de deterioro físico y social).

Lo anterior pone en relevancia que, de manera global, el grado de participación mediante democracia representativa es relativamente alto; sin embargo, hay un menor interés en los barrios del hábitat popular sobre los asuntos relacionados con la toma de decisiones colectivas acerca del territorio que habitan.

En relación con las formas de democracia participativa, resalta el hecho de que 43.5% de la población encuestada (1,300 habitantes) manifestó no haber asistido a alguna asamblea convocada por el Comité Ciudadano de su colonia.

Aunque lo anterior signifique una carencia de reconocimiento y vínculos sólidos de confianza entre los órganos de representación vecinal y los habitantes que representan, también es cierto que continúan siendo los instrumentos que el habitante reconoce como interlocutores para transmitir sus necesidades y opiniones al gobierno y que actúan en favor de los vecinos (véase Cuadro 2).

Cuadro 7. ¿Usted fue a votar en las últimas elecciones vecinales o no?, por área testigo

Votó /poligono	Alameda Sur	Conchita del Carmen	Doctores	Guerrero Los Angeles	Nueva Granada	Polanco	Roma Condesa	San Alvaro	Vieja Merced	Xoco	Total
Si	24	86	90	115	113	66	81	35	55	109	774
No	28	89	109	121	88	84	101	115	136	85	956
Nc	0	0	2	0	1	0	0	0	1	4	8
Total	52	175	201	236	202	150	182	150	192	198	1738

Fuente: Encuesta aplicada a tres mil hogares en 10 colonias céntricas del Distrito Federal en agosto de 2014 en el marco del proyecto “Hábitat y Centralidad” (Convenio UAM-A/Conacyt No. 168252).

Sobre la Consulta Pública

En cuanto a la Consulta Pública como instrumento de participación ciudadana para el ordenamiento territorial, la percepción de los habitantes de las áreas centrales, que se han manifestado en diferentes foros y seminarios y por las respuestas de las entrevistas, es que ésta es un mecanismo que limita las decisiones democráticas, en razón de lo siguiente:

- La Consulta Pública utiliza mecanismos de participación dirigidos, conducidos para establecer estrategias y acciones que no necesariamente propone el vecino; se le ofrecen a éste opciones cerradas de acciones precisas para elegir la que piense más conveniente, sin considerar las propuestas hechas directamente por el ciudadano.
- Algunos mecanismos para “escuchar” al vecino se basan en sondeos de opinión y encuestas elaboradas de tal manera que los resultados son fácilmente manipulables a través de la propia pregunta o preguntas.
- La opinión de la ciudadanía en la definición de las prioridades y estrategias de los programas de desarrollo urbano se concentra en la consulta, pero no en el consentimiento de los proyectos y acciones de desarrollo susceptibles de llegar a tener un efecto en sus intereses y derechos.

- Cuando las posturas de los diferentes actores (vecinos, prestadores de servicios y constructores) aparecen irreconciliables, la salida es convocar a la consulta por grupos de interés y en ellas se exponen las virtudes de las estrategias propuestas, siempre dirigidas a destacar las que convienen a los grupos consultados.
- En el proceso de consulta, uno de los principales problemas es la falta de representatividad de quienes emiten la opinión contraria (que en muchas ocasiones se trata de vecinos directamente afectados) a los intereses de quienes elaboraron la propuesta.
- La institución encargada de recibir las propuestas y observaciones integra al proyecto de programa las conclusiones de la consulta pública que estima pertinentes y, en su caso, emite una resolución que especifica las razones por las que desestima cualquier conclusión de la consulta pública. Es decir, el ciudadano no sanciona, no tiene voto para decidir si el programa de desarrollo urbano se lleva a cabo o no, sólo opina.
- Cuando se convoca a los ciudadanos a participar en la elaboración de los programas de desarrollo urbano, la generalidad es que sus propuestas no cambian el sentido de la propuesta inicial del gobierno, de manera que, desde el punto de vista del ciudadano, los mecanismos de consulta son sólo instrumentos para legitimar decisiones gubernamentales previamente tomadas. “Esto de la consulta es sólo un mero formalismo de autorizar algo que ya está decidido... algo que ya está propuesto y que nadie sabe de dónde salió” (Diana Chávez, Comité Vecinal de Xoco, entrevista, 4/11/2014).
- En este ámbito, el habitante refiere el “no fuimos consultados”, a lo que se podría agregar “pero tampoco tenemos el poder de decisión”, pues, por lo general, quienes tienen la capacidad de cambiar la norma son quienes detentan la información y el poder económico o político. Aquí el vecino aparece como el que se opone a los cambios que requiere la ciudad.

Por otro lado, respecto de los alcances de la apertura de canales de participación y diálogo, se observa que éstos están orientados sólo a resolver demandas locales y no permiten la participación real del ciudadano en los espacios donde se discuten las políticas que conciernen a la ciudad en su conjunto, entre otras, por las razones siguientes:

- Carencia de apoyos de personal especializado, por ejemplo abogados y técnicos, para argumentar más sólidamente las afectaciones a su barrio o colonia, mucho menos al conjunto de la ciudad. No obstante, la preocupación vecinal por lo que sucede en la ciudad está presente:

Cuando empiezas a ver: la ciudad futura, la ciudad de la salud, la ciudad compacta, la ciudad administrativa, es cuando nos damos cuenta de toda la agresión que estamos sufriendo en toda la ciudad y es cuando empezamos a reunirnos para inconformarnos, para que se escuche que si bien somos de zonas diferentes, nuestro conflicto es muy similar y somos una sola voz (Diana Chávez, Comité Vecinal de Xoco, entrevista, 4/11/2014).

- La oposición vecinal a las modificaciones de uso de suelo en las zonas habitacionales no se da siempre en el seno de las instituciones de representación vecinal previstas por la ley y en torno del interés general para la ciudad, se organiza para defender lo que consideran su entorno y calidad de vida, y también lo que consideran una pérdida de valor de sus propiedades, especialmente cuando se trata de construcciones habitacionales.

Sin embargo, para reconocer y ampliar los alcances del reclamo social, la demostración del “interés jurídico” que solicita la autoridad competente —por ejemplo, para la interposición de amparos por las obras de los inmobiliarios—, requiere un respaldo legal que sólo le otorga la constitución formal de la organización vecinal en órganos de representación ciudadana, como el Comité Ciudadano, lo que muchas veces demerita el trabajo ciudadano al ser relacionado con la parte institucional.

Respecto del Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable (Conduse)

Actualmente, este Consejo Consultivo utiliza cuatro mecanismos para integrar la participación ciudadana en el proceso de planeación urbana: encuesta Decidiendo la Ciudad que Queremos; Conduce Presencial: el ciudadano colabora a través de talleres de participación ciudadana en los trabajos de planeación participativa para la discusión de determinado tema; Conduce Viajero: el equipo encargado de recopilar las propuestas acude a las instalaciones de la organización que lo solicite; y Conduce Digital: los ciudadanos envían sus propuestas a través de un buzón digital (Conduse, 2016).

En 2016, a propósito de los talleres de participación ciudadana para la elaboración de la propuesta del Programa General de Desarrollo Urbano (PGDUCM), la opinión de los habitantes que participaron en el proceso, en cuanto a los alcances del Conduse como órgano permanente de participación, se puede sintetizar en tres puntos principales: el objeto de la consulta, los actores que participan, y las características de los procesos.

Respecto del objeto de la consulta, los desacuerdos y las observaciones se relacionan con la definición de los temas de discusión del programa, pues desde el punto de vista vecinal, no se hacen verdaderos análisis sobre asuntos relevantes como los riesgos medioambientales, a la salud, a la conservación del patrimonio, entre otros indicadores que terminan siendo factores de violación de los usos del suelo (una de las preocupaciones vecinales más fuertes).

No hay una capacitación previa de los ciudadanos sobre los conceptos básicos del desarrollo urbano y de la Ley de Desarrollo Urbano, pues se abordaron temas y problemas que pueden tener interpretaciones o significados distintos según el actor (por ejemplo, desarrollo sustentable, participación ciudadana, regeneración urbana, derecho a la ciudad, etcétera).

En cuanto a los actores que participan, se observó que los participantes (y, por tanto, consejeros) fueron de dos tipos: representantes de la Seduvi como parte del gobierno de la Ciudad de México, el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, como entidad que elaboró la propuesta que se tomó como

punto de partida y que elaboró los informes finales de los resultados de los talleres con los ciudadanos; y, por otro lado, una gran heterogeneidad de habitantes interesados, de organizaciones vecinales y del sector privado; y de diversas posturas político-ideológicas.

Al respecto, las opiniones vecinales consistieron en lo siguiente:

- La elaboración de la propuesta recayó en un grupo de expertos que provienen de organismos no independientes de la postura política e ideológica del gobierno de la ciudad, con lo que se sacrificó la objetividad en el conocimiento social y los problemas en el territorio.
- Los talleres de discusión fueron dirigidos y animados por centros de investigación que son vistos como una “tecnología de tipo social” que sirve a los fines instrumentales del gobierno. La percepción vecinal es que contratar a las universidades (a algunas) se convierte en el empleo de “una fuerza de trabajo calificada para sustentar política e ideológicamente la acción pública”.

Respecto de las características del proceso, la opinión ciudadana se sintetiza en los siguientes puntos:

- Las sesiones del Conduse son prácticas de participación ciudadana que resultan ineficaces puesto que permanecen ligadas al control gubernamental, y sujetas a prácticas clientelares, con lo cual la intervención de una ciudadanía autónoma tiene en realidad poca cabida.
- Desde su origen, el Conduse ha sido un órgano de colaboración subordinado al Jefe de Gobierno y a la Seduvi, con un margen de actuación casi nulo de autonomía, estableciéndose en la práctica como un órgano legitimador de las decisiones gubernamentales que responde más a un modelo de desarrollo que privilegia al sector inmobiliario como el principal inversionista en la ciudad.
- Así, el ejercicio de participación mediante el Conduse es considerado más como un simulacro de participación ciudadana en la medida que continúa la centralización de la toma de decisio-

nes por la Seduvi, mientras que la participación de las delegaciones y de la Asamblea Legislativa se percibe desdibujada.

- Muchos de los ciudadanos que participaron en el ejercicio niegan haber llegado a las conclusiones que establece el informe final y denuncian que las conclusiones que se pretende sean avaladas por el vecino van contra las preocupaciones vecinales, como la centralización del poder sobre los cambios y usos de suelo, basado en decisiones discrecionales, e ignoran los procesos de planeación de la ciudad.
- Este Consejo Consultivo, como instrumento de participación ciudadana, no sitúa al ciudadano en el papel de ciudadano, sino sólo de acompañante y legitimador de decisiones unilaterales, por lo que se vuelve sólo un espacio para la interlocución, sin oportunidad de favorecer el propósito de un genuino mecanismo de participación ciudadana.

Como en los mecanismos anteriormente mencionados, el punto de discusión es el poder de decisión que tienen los sectores de la sociedad civil en las instancias de participación de este Consejo Asesor.

Conclusiones y algunos puntos para la reflexión

La relación entre planeación urbana y resistencia social en las áreas centrales de la Ciudad de México refiere la incompatibilidad entre la planeación técnica y jurídica del ordenamiento territorial y la planeación participativa, la cual es portadora de conflictos y contradicciones en tanto que, desde la percepción del ciudadano, el modelo de ciudad existente está basado en el centralismo, la discrecionalidad, la corrupción y el control corporativo y clientelar para la toma de decisiones sobre los procesos urbanos.

Se percibe así un sistema de participación ciudadana antidemocrático y un sistema de planeación y gestión urbana autoritario y represivo, que muestra una incapacidad gubernamental para legitimar acciones e intervenciones urbanas necesarias para el desarrollo económico y la justicia social. Es decir, la administración pública muestra dificultades

para convencer al ciudadano del “interés público” de las intervenciones urbanas, particularmente sobre la importancia de garantizar un desarrollo económico distributivo como parte fundamental de su responsabilidad para el ejercicio de los derechos relacionados con los principios del ordenamiento territorial y de justicia social: cobertura de necesidades colectivas, distribución equitativa de los costos y beneficios del proceso de urbanización, y una planeación democrática.

El problema entonces radica en los alcances de la planeación urbana tradicional en cuanto al ejercicio de esos derechos, puesto que no ofrece los espacios necesarios de “concertación” y excluye los intereses de la ciudadanía, cuya participación es restringida y subordinada, lo que impide que los programas urbanos cuenten con el consenso y la corresponsabilidad de los ciudadanos.

Al respecto, las protestas y resistencias ciudadanas se dan contra los instrumentos de planeación, especialmente los instrumentos de fomento a la inversión —como las asociaciones público-privadas—, que avalan decisiones unilaterales sobre los cambios de uso de suelo y las transformaciones urbanas al margen de la participación ciudadana; y por la existencia de instrumentos jurídicos de planeación participativa deslegitimados, desdibujados y limitados en alcances, que no permiten el establecimiento de un diálogo genuino y directo entre gobierno y ciudadanos.

En consecuencia, aunque la participación ciudadana desde el ámbito jurídico está presente en la legislación mexicana, en la práctica lo que se observa es que la participación está todavía en el ámbito de lo social y no de lo ciudadano.

Así, un reto más tanto para la planeación urbana como para el ciudadano lo constituye la superación del simulacro de la participación a través de los cuerpos mixtos de carácter político-administrativo-comunitario, puesto que al ciudadano se le exige, como una de sus responsabilidades, participar en el diseño y planeación del territorio, sin embargo, sus opiniones y propuestas son canalizadas a través de sondeos, encuestas y causas insustanciales previamente establecidos mediante canales institucionales ineficientes; pero además, no se fomentan ni se priorizan las decisiones consensuadas ni la adopción de resoluciones, y en la mayoría de los casos, son sin alcance vinculatorio, es decir, el ciudadano tiene “derecho a voz, pero no a voto”.

Así, las decisiones consensuadas, tomadas con base en el “interés público” y su carácter vinculatorio, y el principio de corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanos son dos grandes pendientes de la democracia en la ciudad.

Lo anterior, en el caso de las áreas centrales de la Ciudad de México, donde la disputa por el espacio es cotidiana, se traduce en diversos niveles y escenarios de expresión y resistencia ciudadana, entre cuyas razones destacan las siguientes:

- El ciudadano tiende a participar porque está solo, se siente solo ante la carencia de legitimidad en las instituciones en las que delega la toma de decisiones sobre las leyes y los reglamentos existentes para regular el desarrollo urbano y autorizar las intervenciones urbanas (Seduvi, la delegación y la Asamblea Legislativa).
- También promueve la participación la desconfianza en el comportamiento de quienes los representan como interlocutores con la administración pública (partidos políticos e instancias de representación vecinal).
- Participa también por la reivindicación de nuevas fórmulas de participación que involucren la evaluación, contraloría y fiscalización de las acciones públicas y no sólo su participación en el diagnóstico territorial.
- Participa también para proponer y poner en marcha proyectos urbanos, pues no es que esté en contra de que se invierta en la ciudad, está en contra de la opacidad, la discrecionalidad, las omisiones, la falta de apertura, las transgresiones a la normatividad y de los altos costos que las intervenciones urbanas tienen en su calidad de vida y sentido de pertenencia.

Lo anteriormente expuesto constituye sólo un acercamiento a las condiciones y los efectos que trae consigo la política de renovación urbana en las relaciones sociales entre los diferentes actores que participan en la producción del espacio habitable, que de ninguna manera pretende constituir una apología de la participación ciudadana sino, más bien, un material de reflexión para los órganos legislativos en

cuanto a la importancia de los procesos organizativos para el ejercicio de la democracia y los derechos, y la necesidad de establecer con claridad los alcances, temas y territorios en los que la ciudadanía tiene derecho a participar y que esa participación sea real.

Se trata de nuestra parte, en todo caso, de una apuesta por lo colectivo, en la conciencia de que ninguna realidad se transforma por sí misma y de que para hacer efectivo el derecho a la ciudad, el desafío mayor es la construcción de decisiones tripartitas (sociedad/gobierno/inversionistas) para la integración de un proyecto de ciudad en el que se haga compatible la ciudad competitiva con la ciudad justa y el espacio solidario.

Bibliografía

- Aguilera, Carolina (2007), “Participación ciudadana en el gobierno de Bachelet: Consejos Asesores Presidenciales”, *Revista América Latina Hoy*, (46), España, Universidad de Salamanca.
- Ayala Sánchez, Alfonso y José Ramón Hernández Polanco (2014), “Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades”, en A. Ayala Sánchez (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, México, UNAM.
- Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (CCMDC) (2010), México.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) (2015), “Recomendación 4/2015”, México.
- Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable (Conduce) (2016), *Informe sobre Diagnóstico Ciudadano e Imagen Objetivo*, México, Gobierno de la Ciudad.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto vigente. México, Cámara de Diputados.
- Coulomb, René (2006), “La democracia ciudadana, entre el barrio y la ciudad”, en L. Álvarez Enríquez, C. San Juan Victoria y C. Sánchez Mejorada (coords.), *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.

- (2015), “El reclamo democrático frente a los proyectos urbanos e inmobiliarios de alto impacto (Unas reflexiones iniciales desde el proyecto del ‘Corredor (cultural) Comercial Chapultepec-Zona Rosa)’”, ponencia, Seminario Internacional Más allá del Derecho a la Ciudad: Dilemas y Debates hacia Hábitat III, México.
- (2010), “El centro de la Ciudad de México frente al desafío de un desarrollo urbano más sustentable (Elementos para un proyecto de investigación)”, ponencia, Seminario Las Ciudades del Siglo XXI: Hábitat y Centralidad, Cámara de Diputados, México.
- De la Madrid Hurtado, Miguel (1983), *Planeación democrática*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Diccionario Jurídico Mexicano* (t. III) (1996), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. (fecha de consulta: 10 de junio de 2016). En <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1172/7.pdf>
- Duhau, Emilio y Ángela Giglia (2004), “Conflictos por el espacio y orden urbano”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, 19 (2), pp. 257-288, México, El Colegio de México.
- Emanuelli, María Silvia (2016), “La otra ciudad posible”, *Memoria. Revista del Centro de Estudios del Movimiento Obrero y Socialista*, México. En <http://revistamemoria.mx/?p=1027>
- Gómez, Pablo (2015), El PRD frente a su derrota electoral, *El Debate*, México. En <http://www.debate.com.mx/opinion/El-PRD-frente-a-su-derrota-electoral-20150625-0201.html>
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF), texto vigente, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, texto vigente, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), texto vigente, México, Cámara de Diputados.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, texto vigente, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Martínez, Emilio (2014), “Configuración urbana, habitar y apropiación del espacio”, XIII Coloquio Internacional de Geocrítica “El control del espacio y los espacios de control”, Barcelona, España.

- Monterrubio, Anavel (2009), *Hábitat popular, renovación urbana y movilización social en barrios céntricos de la Ciudad de México, 1985-2006*, tesis de doctorado, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Movimiento de Renovación Nacional (Morena) (2016), *Iniciativa con proyecto de decreto para aplicar medidas preventivas en materia urbano-ambiental*, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Muñoz Pérez, Patricia (2009), “Urbanismo sustentable: Retos, acciones y beneficios para una ciudad en crecimiento. Entrevista a Felipe de Jesús Gutiérrez Gutiérrez”, *Revista unam.mx*. Revista digital universitaria, México, Universidad Nacional Autónoma de México (fecha de consulta: 6 de mayo de 2016). En <http://www.revista.unam.mx/vol.10/num7/art47/int47.htm>
- Pradilla Cobos, Emilio (2009), *Los territorios del neoliberalismo en América Latina. Compilación de ensayos*, México, Porrúa/Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- Programa General de Desarrollo 2013-2018. Jefatura de Gobierno*, México, Gobierno del Distrito Federal.
- Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (RLDU-DF) (2004), texto vigente, México, Gobierno del Distrito Federal.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2010), *Guía metodológica para elaborar programas municipales de ordenamiento territorial*, México, Sedesol.
- Theodore, Nik, Jamie Peck y Neil Brenner (2009), “Urbanismo neoliberal: La ciudad y el imperio de los mercados”, *Revista Temas Sociales*, Chile, SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación.
- Ziccardi, Alicia (2009), “La participación ciudadana en los procesos de planeación y gestión del territorio”, en *Las ciudades y la cuestión social. Textos urbanos*, vol. II, Ecuador, OLACCHI, Municipio Metropolitano de Quito, Empresa de Desarrollo Urbano de Quito.

Entrevistas y declaraciones

Entrevista a Diana Chávez, Comité Vecinal de Xoco, 4 de noviembre de 2014.

Entrevista a Édgar Avilés, Asociación en Defensa de Roma-Condesa-Hipódromo, 22 de agosto de 2015.

Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) (2015). Primer encuentro vecinal por la ciudad que defendemos.

Suma Urbana (2015), Análisis sobre las irregularidades del suelo urbano en la Ciudad de México. En <https://www.facebook.com/SumaUrbana>

Televisión por internet. La Cuadratura del Círculo. Rompeviento TV. La trampa de los ordenamientos urbanos. Entrevista a Suma Urbana, 17 de febrero de 2015. En <https://www.youtube.com/watch?v=N9YqnpPvonM>

Entre lo local y lo foráneo: Gentrificación y discriminación en San Miguel de Allende, Guanajuato

*Martha Inés Flores Pacheco**

*Martha Patricia Guerra Vallejo***

Resumen: Analizar el fenómeno de la discriminación y la gentrificación en San Miguel de Allende, municipio turístico del estado de Guanajuato, nos permite reflexionar sobre los procesos migratorios y turísticos en pequeñas poblaciones y los efectos que ocasionan en la población local. La especialización económica de San Miguel de Allende fincada en el turismo, ha coadyuvado a generar una sociedad polarizada y desigual en la que la convivencia social entre los grupos que interactúan en un mismo espacio ha dado lugar a prácticas discriminatorias.

Aunado a lo anterior, la ciudad ha vivido un proceso de gentrificación que ha orillado a la población local a vender sus propiedades del centro de la ciudad e irse a vivir a las orillas. Esto ha dado lugar a una ciudad con grandes contrastes sociales, en donde la discriminación social se ha hecho más evidente y la convivencia entre población heterogénea, en lo cultural y económico, está mermando la cultura, identidad y las prácticas tradicionales de la población local.

Palabras clave: turismo, discriminación, gentrificación, cultura, ciudad.

* Etnóloga por la Escuela Nacional de Antropología e Historia; cuenta con maestría y doctorado en Ciencias Antropológicas por la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, en México.

** Antropóloga Social por la Escuela Nacional de Antropología e Historia. Se ha desempeñado en diversas instituciones como el Instituto Nacional Indigenista, el Instituto de Cultura de la CDMX y el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Amongst the local and the foreign: gentrification and discrimination in San Miguel de Allende, Guanajuato

Abstract: Analyzing the phenomenon of discrimination and gentrification in San Miguel de Allende, tourist municipality of Guanajuato State, allows us to reflect on tourist and migratory processes in small populations and the effects that this causes in the local population.

The economic specialization of San Miguel Allende, based on tourism, has helped to generate a polarized and unequal society where social coexistence among the groups that interact in the same space has resulted in discriminatory practices. In addition, the city has experienced a process of gentrification which has pushed local people to sell their downtown properties and move to live on the outskirts.

This has given rise to a city with great social contrasts, where social discrimination has become more evident and coexistence among, cultural and economically, heterogeneous population, is diminishing the culture, identity and traditional practices of the local population.

Keywords: tourism, discrimination, gentrification, culture, city.

Introducción

En las últimas tres décadas, San Miguel de Allende se ha posicionado como una ciudad estratégica en el ámbito regional y a nivel estatal por su importancia como ciudad turística colonial, logrando que su economía se haga cada vez más dependiente del turismo. Las características del Centro Histórico de la ciudad, sus calles empedradas, su arquitectura virreinal, su vida cultural y artística y la riqueza histórica y tradicional que la envuelve, la han convertido en un destino turístico importante para el estado de Guanajuato y para el país en general.

El municipio de San Miguel de Allende (SMA) se ubica en la región denominada montañosa del estado de Guanajuato, se localiza en la parte este y limita al norte con los municipios de San Luis de la Paz y Dolores Hidalgo; al oeste con Dolores Hidalgo y Salamanca; al sur con Juventino Rosas y Comonfort; al sureste con Apaseo el Grande; y al noroeste con el municipio de San José Iturbide. La distancia entre SMA y la ciudad de Guanajuato es de 97 kilómetros y a la Ciudad de México de 274 kilómetros.

A pesar de su tendencia a la concentración en la zona urbana, es considerado un municipio rural: presenta una alta dispersión de

localidades menores a los 2,500 habitantes. De acuerdo al Censo de Población del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 2010 tenía 160,383 habitantes —aunque el último dato que se tiene es de la Encuesta Intercensal de 2015 que arroja una población de 171,857 habitantes,¹ distribuidos en 534 localidades.

El estudio² que se presenta se realizó en la cabecera municipal de San Miguel de Allende y tuvo como propósito fundamental acercarnos al fenómeno de la gentrificación y la discriminación entre dos sujetos sociales que interactúan y conviven en un mismo espacio: los locales y los foráneos (migrantes extranjeros y nacionales).

La ciudad, y en particular los espacios más emblemáticos de su Centro Histórico, es, cada vez más, escenografía en donde se desarrollan hoy diversas actividades y eventos dedicados a la convivencia, el consumo, la recreación y el entretenimiento de estas élites, además de ser marco también de una intensa vida nocturna con una enorme infraestructura dispuesta también para los visitantes de fin de semana nacionales y extranjeros provenientes de ciudades cercanas.

La hipótesis que guía el estudio plantea que la convivencia de grupos diferenciados de población (local [originaria], nacional, extranjera y turista) ha generado expresiones visibles de discriminación y ha modificado de manera sustancial el tejido social original, impactando de muy diversas maneras las condiciones de vida de la localidad, dando lugar a un fenómeno de gentrificación.

La resultante de estos fenómenos es una suerte de segregación espacial mediante la cual el corazón de la ciudad deja de ser construcción y escenario de las relaciones comunitarias, punto de convergencia comunitario y espacio de fortalecimiento de toda una serie de estructuras simbólicas y culturales que le daban cohesión a este espacio y a su sociedad, para privilegiar su uso por los residentes inmigrados que ahora lo habitan y disfrutan, sin mencionar que la derrama económica que generan tiende a orientarse para el usufructo de

¹ INEGI, Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015, Guanajuato.

² A partir de la propuesta de investigación sobre los diferentes mecanismos de gentrificación que se han dado en diferentes centros históricos del país, se planteó en 2014 la necesidad de abordar dos estudios de caso: San Miguel de Allende y San Luis de la Paz, Guanajuato. Este documento sólo menciona a SMA.

los grandes capitales. Esto también se ha traducido en una percepción de la población local de exclusión social y de discriminación.

Desarrollo

San Miguel de Allende se funda en 1542 por Fray Juan de San Miguel, años después le agregan Allende por el promotor del movimiento de Independencia de México, Ignacio Allende. La ciudad ha sido siempre un “cruce de caminos”, para salir de las minas de Zacatecas y Guanajuato y trasladarse a la Ciudad de Querétaro y México. En el siglo XVI comienza la colonización intensiva de los territorios chichimecas, que no fueron fáciles de dominar, y en 1551 los guamares de las sierras de Guanajuato atacan al pueblo de San Miguel Viejo, el primer asentamiento, por lo que la ciudad se cambia a la parte media de las colinas entre los “Manantiales del Chorro”, también conocido como “Izcuinapan”.

Como “cruce de caminos”, esta zona del Bajío fue durante los siglos XVII y XVIII muy importante por pertenecer al Camino de la Plata y generar riquezas que se invirtieron en lo que hoy es la zona patrimonial de SMA. La Villa de San Miguel el Grande se convirtió pronto en una ciudad importante para la economía novohispana. Su poblamiento urbano dejó ver la opulencia económica que quedó plasmada en su arquitectura civil y religiosa. El espacio urbano se fue organizando en función de las condiciones de la topografía del lugar, los recursos naturales, la distribución geográfica del poder civil y religioso, el tipo de actividades económicas y la estructura jerárquica de la población.

La presencia de los barrios, algunos de ellos fundados desde el siglo XVI en lugares cercanos o en la periferia del primer cuadro, ubicados estratégicamente al lado de los ojos de agua, veredas, caminos, puentes, mercados, hospitales, obrajes textiles e inmuebles religiosos, fue característico del desarrollo urbano de la Villa durante la segunda mitad del siglo XVIII.

La ciudad de SMA fue inscrita en la lista de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) como Patrimonio Cultural de la Humanidad el 7 de julio de 2008, bajo el título de Villa Protectora de San Miguel el Grande y Santuario de Je-

sús Nazareno de Atotonilco. La distinción se otorgó debido a su aporte cultural y arquitectónico al barroco mexicano y a su importancia en la lucha de Independencia de México.

En el siglo xx, San Miguel se volvió un lugar atractivo por su belleza, tranquilidad y vida cultural y académica. A partir de la década de 1940, se tornó un sitio atractivo para extranjeros, con el programa GI Bill.³ Así, durante las décadas de 1950 y 1960 los cursos de verano de diversas escuelas atrajeron a miles de jóvenes, principalmente de Estados Unidos y Canadá, incorporándose al recientemente fundado Instituto Allende. Muchos de ellos se quedaron a vivir y a trabajar en la ciudad, convirtiéndola en un centro internacional para la actividad creadora.

Desde la década de 1980, el número de nuevos residentes extranjeros, tanto permanentes como de tiempo parcial, vino en aumento. Jubilados y empresarios estadounidenses fueron atraídos a SMA mediante las promociones en los medios internacionales que presentaban a la ciudad como un lugar ideal para visitar, retirarse e invertir. Estos recién llegados invirtieron principalmente en restaurantes, hoteles, gimnasios, bienes raíces y venta de muebles y artesanías. Entre 1980 y 1990, las iniciativas de inversión y los negocios eran más pequeñas y tenían un carácter más local que las actuales.

Un proceso similar ocurrió con los inmigrantes mexicanos provenientes de otros estados de la República: aquellos con un alto poder adquisitivo que invirtieron capitales en el ramo de los servicios de hospitalidad, particularmente restaurantes, y en un creciente mercado de arte, galerías en particular; y aquellos de clases media y media alta que se han insertado como fuerza laboral eminentemente en el sector de los servicios.

Estos hechos fueron el parteaguas para iniciar un proceso de cambio de los habitantes originales y residentes a la periferia. Situación que, como se ha mencionado, ha provocado diferentes formas y mecanismos de discriminación que han marcado claramente la diferenciación social y la actitud de las autoridades hacia los extranjeros, como

³ Una ley aprobada en junio de 1944 por el gobierno de Estados Unidos con el fin de proporcionar a los soldados desmovilizados un mecanismo legal que les permitiera tener acceso a financiamiento para realizar estudios técnicos o universitarios, junto con una pensión que ofrecía becas para estudios de arte a los veteranos de la Segunda Guerra Mundial y de la Guerra de Corea.

se analizará más adelante. Una idea del crecimiento de su población se puede ver en el Cuadro 1.

El número total de residentes extranjeros que habitan en SMA es difícil de establecer. De acuerdo con información del Ayuntamiento, hay entre 12,000 y 16,000 extranjeros residentes en la ciudad, 70% de los cuales proviene de Estados Unidos (Texas, Nueva York, Illinois y algunos de California), 20% de Canadá y el resto de Europa, Centro y Sur América. Entre 11,000 y 13,000 extranjeros viven en la cabecera municipal y el resto reside en las afueras. La comunidad extranjera representa aproximadamente 10% de la población total del municipio.

La vocación turística que la ciudad ha adquirido desde el último cuarto del siglo xx, el flujo de capitales externos y el rápido crecimen-

Cuadro 1. Crecimiento poblacional de San Miguel de Allende

Datos histórico-demográficos de la cabecera municipal de San Miguel de Allende				
<i>Nombre del municipio</i>	<i>Año</i>	<i>Habitantes</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
Allende (censo)	1900	10,547	4,623	5,924
Allende	1910	9,847	4,293	5,554
Allende	1921	8,199	3,581	04,618
Allende	1930	8,716	3,906	4,810
Allende	1940	9,030	4,209	4,821
Allende	1950	11,629	5,406	6,223
Allende	1960	14,891	7,163	7,728
Allende	1970	24,286		
Allende	1980	30,003	14,237	15,766
Allende	1990	48,935	23,165	25,770
Allende (conteo)	1995	52,966	25,419	27,547
San Miguel de Allende	2000	59,691	28,388	31,303
San Miguel de Allende (conteo)	2005	62,034	29,236	32,798
San Miguel de Allende	2010	69,811	33,071	36,740

Fuente: INEGI, Catálogo de localidades. Conteo 1995.

to poblacional han modificado las dinámicas sociales y la manera de uso de los espacios públicos de la ciudad. En la actualidad se llevan a cabo grandes desarrollos inmobiliarios y proyectos de turismo y comerciales con la inversión de empresas multinacionales, tales como Rosewood (hoteles, resorts y bienes raíces), Orient Express (hoteles de gran lujo) y BBVA (bancos), entre otros. Se ha producido un crecimiento en el desarrollo urbano desde el año 1998, seguido por un auge en los centros comerciales y el sector servicios desde 2004.

Junto a este desarrollo, la expansión de la zona urbana ocasionó el desplazamiento de los locales hacia la periferia; los extranjeros y migrantes nacionales así como empresarios han adquirido gran cantidad de propiedades en la zona del centro de la ciudad. La presión demográfica de 1980 al año 2000 detonó la especulación del suelo. Uno de los problemas graves ha sido la venta de tierra ejidal y, por lo tanto, el crecimiento de los a vecindados, lo que ha implicado un proceso de movilidad humana hacia la cabecera municipal para la obtención de trabajo en el comercio local, la venta y compra de productos, entre otros, ya que el centro del municipio sigue siendo lo que los investigadores llaman “centro cabecera” de todas las localidades del municipio, y hasta de otros, como Comonfort.

La especialización hacia el turismo de la economía de la cabecera municipal ha influido para que la relación de intercambio sea desigual y dependiente, además de haber una hiperconcentración de la zona urbana y de los recursos orientada exclusivamente hacia el turismo. Sin embargo, la generación de empleos, que depende principalmente de los que se puedan generar dentro de las actividades relacionadas con el turismo, necesita de estrategias económicas innovadoras para activar nuevos espacios laborales y de ocupación.

Situación del municipio

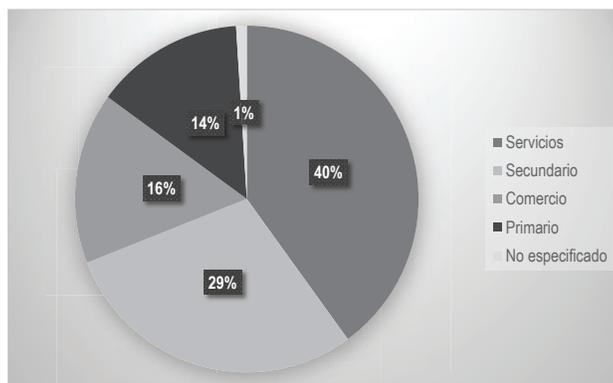
Por referir algunos datos del municipio, con base en el Censo 2010 del INEGI, tenemos que su población (160,383 habitantes) representa 2.92% de la población total del estado; de éstos, 75,878 son hombres (47.32%) y 84,505 (52.68%) son mujeres.

El grado de escolaridad del estado es de 7.73 años de estudio, lo que equivale a casi el segundo año de secundaria: SMA se encuentra por debajo de la media estatal, con grado promedio de escolaridad de 6.17. La población con derechohabencia a servicios de salud del municipio representa 64.80% de la población.

Aunque la mancha urbana representa sólo 21% del territorio, en contraste con 56% destinado a la producción agrícola de riego o temporal y, en menor medida, a la producción pecuaria, la mayoría de los empleos generados en el municipio, con excepción de los del sector primario, se encuentran concentrados en la ciudad de San Miguel de Allende y sus alrededores, principalmente dentro del territorio que comprende la cabecera municipal, limitándose las opciones laborales para los habitantes de las localidades que se encuentran más alejadas de la cabecera municipal y trayendo consigo una hiperconcentración de la zona urbana.

La población ocupada por sector de actividad económica se ubica en su mayor parte en el sector servicios y en el sector secundario, lo que nos muestra esta concentración y el predominio de la actividad turística y del sector de la construcción por los desarrollos inmobiliarios en el municipio (Gráfica 1).

Gráfica 1. Población ocupada por sector de actividad en el municipio de San Miguel de Allende, 2010



Fuente: INEGI, 2010.

De acuerdo al estudio Perfil de Visitantes a San Miguel de Allende 2012, de la Secretaría de Turismo de Guanajuato (Sectur-Guanajuato), ese año visitaron el municipio 933,395 personas, de las cuales 71% son nacionales, 24% de Guanajuato y 5% internacionales.

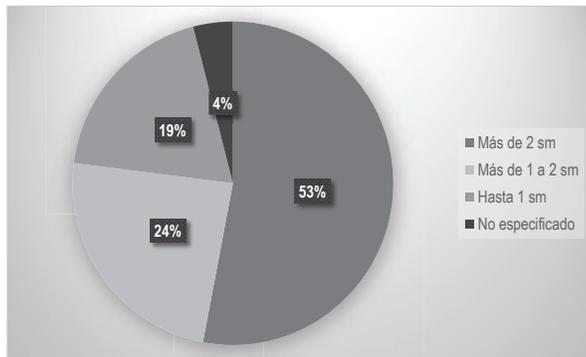
Otro dato ilustrador es el ingreso por trabajo de la población ocupada, en el que poco más de 40% recibe menos de dos salarios mínimos (Gráfica 2).

La pobreza y marginación urbana está directamente relacionada a la dinámica del crecimiento urbano detonada por la alta migración, que se traduce a su vez en la falta de empleo y las limitaciones en la infraestructura económica para sostener las necesidades de los habitantes. Proyecciones del crecimiento urbano de 1986 a 2030 muestran que la ocupación del suelo para uso urbano en la cabecera municipal entre los años 1986 y 2009 fue expansiva: la urbanización ocupó más superficie en 33 años que en todos los años anteriores de su historia.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en su informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social en el municipio, tenemos que en 2010 88,928 individuos (63.7% del total de la población) se encontraban en pobreza, de los cuales 59,164 (42.4%) presentaban pobreza moderada y 29,764 (21.3%) estaban en pobreza extrema (Gráfica 3).

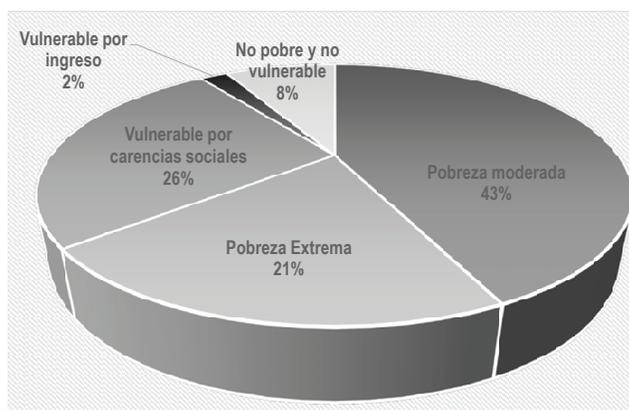
La condición de rezago educativo afectó a 26.8% de la población, lo que significa que 37,444 individuos presentaron esta carencia social.

Gráfica 2. Ingreso por trabajo en el municipio de San Miguel de Allende, 2010



Fuente: INEGI, 2010.

Gráfica 3. Indicadores de pobreza y vulnerabilidad en San Miguel de Allende (%), 2010



Fuente: Coneval, 2010.

En el mismo año, el porcentaje de personas sin acceso a servicios de salud fue de 28.9%, equivalente a 40,294 personas.

La carencia por acceso a la seguridad social afectó a 84.5% de la población; es decir, 118,029 personas se encontraban bajo esta condición.

El promedio de individuos que reportó habitar en viviendas con mala calidad de materiales y espacio insuficiente fue de 18.9% (26,429 personas). El promedio de personas que reportó habitar en viviendas sin disponibilidad de servicios básicos fue de 49.2%, lo que significa que las condiciones de vivienda no son las adecuadas para 68,660 personas. Finalmente, la incidencia de la carencia por acceso a la alimentación fue de 34%, es decir, una población de 47,421 personas.

En este sentido, la situación de rezago social en el ámbito rural y urbano es preocupante, más si agregamos los pasados tres años de sequía y la recesión migratoria como factores que han agravado las condiciones económicas de la población rural.

Referencias teóricas

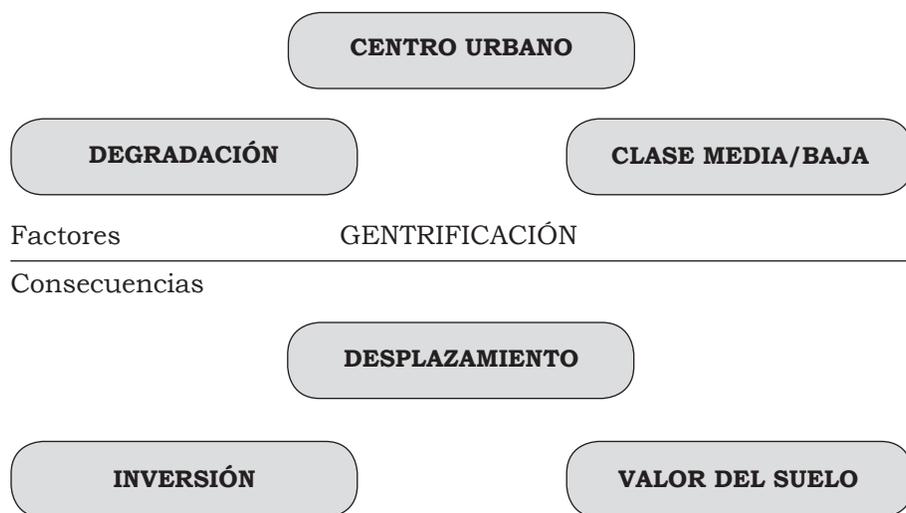
La ciudad no es sólo un espacio físico, sino también un espacio social configurado por las prácticas sociales. Es decir, la transformación de la

ciudad no sólo ocurre en lo material o en el ámbito de lo edificado, sino también en los ámbitos simbólicos y culturales. Todos ellos implican relaciones sociales individuales definidas por las relaciones de poder. El espacio social, además de ser construido, es un medio de control, dominación y poder. Aquellos que pueden influir en la distribución espacial de las inversiones (por ejemplo, transporte, comunicaciones e infraestructura física y social) o en la distribución territorial de competencias administrativas, políticas y económicas, a menudo obtienen beneficios materiales de la misma. Por consiguiente, es esencial considerar a los mediadores y agentes de poder involucrados en el proceso de construcción del espacio, a todo lo cual Lefebvre definió con el concepto de “espacio abstracto”. Espacio abstracto es el espacio representado por las élites sociales como un entorno homogéneo, determinante y ahistórico, cuyo propósito es facilitar el ejercicio del poder del Estado y el libre flujo de capital (McCann, 1999). Se opone al espacio social, puesto que se refiere al espacio jerárquico de los dirigentes políticos, los intereses económicos y los planificadores que desean controlar la organización social mediante la intersección de conocimiento y poder. Por el contrario, el espacio social surge de la práctica cotidiana de la experiencia vivida por todos los miembros de la sociedad, incluidos los gobernantes (Gottdiener, 1993, p. 131).

Desde la perspectiva de las ciencias sociales, se puede considerar que estamos ante el fenómeno de la gentrificación del espacio histórico que, como se ha mencionado, ha reemplazado a la población local u originaria por migrantes extranjeros y nacionales. Esto ha implicado nuevos usos de los espacios territoriales de los barrios y nuevos estilos de vida (Figura 1).

El proceso de gentrificación se puede entender como el reemplazo de la población local u originaria, en un centro histórico de una ciudad patrimonial, por otros ciudadanos que por lo general tienen mayor nivel de ingreso o son extranjeros y cuyos recursos tienen mucho más poder adquisitivo y les permiten modificar toda la vida cotidiana de estos centros históricos (e incluso ciudades), dándose así una nueva identidad y una pérdida de identidad de los habitantes originales. Además, el costo de la propiedad aumenta por ser ciudades declaradas patrimonio de la humanidad, lo que ocasiona que el reemplazo de la población local sea mucho más rápido.

Figura 1. Dimensiones del proceso de gentrificación, factores y consecuencias



Fuente: Fernández, 2014, p. 19.

La gentrificación de los centros históricos genera el desplazamiento de los habitantes, la discriminación hacia la población local y nuevos procesos de relación entre los habitantes y las autoridades. Esta imposición genera nuevos estilos de vida, relacionados con el turismo, por lo que el control es en la parte turística y no en la población en general, dándose un trato discriminatorio en todos los niveles y actividades.

Si bien la discriminación en México ha existido siempre, recientemente es visibilizada, lo que nos permite reflexionar y observar las distintas prácticas que hoy en día se generan en la vida cotidiana y que están relacionadas con actos discriminatorios, con situaciones de intolerancia a ciertas formas de ser y pensar, o con actitudes de menosprecio a personas y grupos de personas que poseen algún rasgo físico cultural o socialmente poco valorado.

Las distintas prácticas discriminatorias que se observan en SMA pueden definirse como situaciones de marginación, violencia, agre-

sión, menosprecio o exclusión en distintos grados, que además de originarse por prejuicios y estereotipos sociales, se originan también por relaciones de poder y de subordinación que permean toda la vida social. Las manifestaciones de discriminación no son fenómenos aislados en la sociedad mexicana, constituyen parte de relaciones que se han estructurado a lo largo de la historia del país, y aunque son expresiones cotidianas y están presentes en todos los ámbitos y sectores sociales, tienen particularidades que dependen del contexto histórico y social en el que se exhiben. Sin pretender establecer generalizaciones, se puede afirmar que algunos grupos sociales son más susceptibles de ser víctimas de la discriminación que otros.

La *discriminación* puede ser definida como una conducta, culturalmente fundada, y sistemática y socialmente extendida, de desprecio contra una persona o grupo de personas sobre la base de un prejuicio negativo o un estigma relacionado con una desventaja inmerecida, y que tiene por efecto (intencional o no) dañar sus derechos y libertades fundamentales (Zepeda, 2004, p. 19). Se entiende, entonces, que la discriminación se refiere a un problema de violación de los derechos civiles y políticos, y los derechos económicos, sociales y culturales, de desigualdad de oportunidades.

Si bien México se había adherido a algunos tratados internacionales en la materia, la Constitución aún no incorporaba la no discriminación como una garantía constitucional. Es en el año 2001 cuando la no discriminación se elevó a rango de derecho fundamental, entrando en vigor en el año 2003 la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; esta nueva ley reglamenta el párrafo tercero del artículo 1° constitucional. La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación define a ésta como:

Artículo 4.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas. También se entenderá

como discriminación la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones.

Aunque varios estados del país ya han formulado una ley estatal contra la discriminación, en el estado de Guanajuato se percibe una falta de interés por parte de las autoridades locales y estatales y del Poder Legislativo local por reglamentar y así disminuir las prácticas discriminatorias, quedando rezagado en cuanto a avances en la protección de los derechos humanos y derechos de las mujeres en el estado. Es preciso señalar que esto también se debe, principalmente, a que el Bajío se caracteriza por su profundo conservadurismo católico, por su poca pluralidad política y por no aceptar las recomendaciones en donde se afectan o inhiben los derechos de los habitantes. Fue hasta 2010 que se agregó una cláusula no discriminatoria en el artículo 1° de la Constitución Estatal para armonizarlo con la reforma federal:

ARTÍCULO 1. En el Estado de Guanajuato todas las personas gozan de la protección que les otorgan las garantías establecidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por esta Constitución y sus Leyes Reglamentarias.

Para los efectos de esta Constitución y de las leyes que de ella emanen, persona es todo ser humano desde su concepción hasta su muerte natural. El Estado le garantizará el pleno goce y ejercicio de todos sus derechos (Párrafo reformado. P.O., 26 de mayo de 2009).

Queda prohibido todo tipo de discriminación que atente contra la dignidad humana, o contra los derechos y libertades de la persona, con motivo de su origen étnico, nacionalidad, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra circunstancia, calidad o condición (Párrafo reformado. P.O., 26 de febrero de 2010).

La población en San Miguel de Allende padece, como la de otras partes del país, la discriminación hacia grupos vulnerables como mujeres, jóvenes, discapacitados, indígenas, adultos mayores y homosexuales; sin embargo, lo que interesa es comprender algunas

prácticas discriminatorias entre la población local y la foránea, en ocasiones promovidas por las propias políticas públicas y reforzadas por la dinámica de ciudad turística del municipio.

Desencuentro entre locales y foráneos

En la ciudad de SMA convergen habitantes de diferentes culturas y estratos sociales, su particularidad radica en que es una ciudad multiétnica, multicultural y heterogénea que socialmente se distribuye en un espacio territorial con lógicas e intereses diferentes.

La ausencia de una planeación urbana y un control en la ocupación del territorio provocó un desordenado crecimiento horizontal de la ciudad, creándose zonas conurbadas en la periferia del centro urbano con los consecuentes problemas de abastecimiento de servicios públicos, como agua, drenaje, recolección de basura, alumbrado público, vigilancia y transporte, entre otros. Paradójicamente, estas zonas son habitadas por los habitantes originarios. Este proceso comenzó, como ya se mencionó, a mediados de los años ochenta del siglo pasado, cuando la población llega a duplicarse para el año 2000, y cuando se detona la migración de extranjeros y foráneos a la ciudad.

Como consecuencia del dinamismo resultante y del impulso en el rubro de los bienes inmobiliarios, las familias locales empezaron a vender sus casas en el centro de la ciudad, para mudarse a las periferias. Esto es: la expansión del mercado inmobiliario provocó una segregación residencial, desplazando a la población originaria a los suburbios.

Un desplazamiento similar ocurrió durante el periodo comprendido entre el año 2000 y 2004, cuando la distribución de restaurantes tendió a privilegiar a los establecimientos sofisticados destinados al turismo y a los residentes extranjeros con alto poder adquisitivo (75% de los cuales se ubican en la zona céntrica y son en su mayoría propiedad de inversionistas extranjeros y fuereños), mientras que los establecimientos de comida rápida fueron ubicándose alrededor de los dos mercados más importantes (Ignacio Ramírez y San Juan de Dios); en cuanto a los estancillos de comida informal, en su mayoría propiedad de pobladores nativos, si bien se hallan dispersos por el centro,

se han concentrado en los puntos de partida y llegada de las rutas de autobuses urbanos.⁴

Una observación expresada por un entrevistado llamó la atención por referirse al fenómeno de segregación espacial: “En la actualidad, el Jardín Principal es un sitio para el disfrute exclusivo de los turistas y de los residentes extranjeros, mientras que la población local se ha movido a la Plaza Cívica”.

La presencia de población extranjera en el municipio ha tenido repercusiones en la cultura local. San Miguel se ha convertido en una zona atractiva para nuevos residentes y estos nuevos habitantes han significado para la comunidad local originaria un crecimiento demográfico adicional y ha significado cierta presión adicional a los comportamientos, creencias y a la propia organización social de la localidad. Algunas veces estas poblaciones se integran a la nueva sociedad adoptando los patrones culturales y sociales de la comunidad receptora, pero este proceso no siempre sucede así. En algunos casos las comunidades de migrantes conservan y reafirman la identidad de su país original, su idioma y formas sociales de convivencia. Esto les ha permitido construir un espacio social dentro de la comunidad local. Este “lugar social” no sólo constituye una identidad para los miembros, sino una forma de diferenciación —una distancia social, simbólica y física— entre ellos y los locales. En otra entrevista se menciona:

Hace cincuenta años esta sociedad sanmiguelense se regía y la manejaban todos los españoles, y ahora ha cambiado, están los gringos... nosotros [las comunidades] seguimos igual: cambiamos de patrón nada más; [...] en esos años era todavía difícil hablar otomí [motivo suficiente para ser excluido y hasta despojado de su propiedad mediante falsas acusaciones legales]... y ahora, igual, si un gringo quiere el terreno de alguien, le manda al licenciado mexicano, le acusan a un pariente de drogas y le quitan su casa... la opresión ha sido la misma (Residente de la comunidad Cruz del Palmar, entrevista).

⁴ “Diagnóstico local sobre la realidad social, económica y cultural de la violencia y la delincuencia en el municipio de San Miguel de Allende”, documento de trabajo, 2009, Dirección de Seguridad Pública, SMA.

En San Miguel se observan las dos formas: una parte de los extranjeros no se ha integrado a la localidad y otra parte sí lo hizo. Una de las formas de integrarse ha sido mediante la creación de Organizaciones no Gubernamentales (ONG) que se dedican, en su mayoría, a la atención de grupos vulnerables, lo que les ha permitido consolidar una posición social de grupo como norteamericanos y darle un espacio social a sus formas de vivir y actuar. En una entrevista señalaban sobre la integración de los norteamericanos en la sociedad sanmiguelense lo siguiente:

Pienso que los que dominan español o mexicanos que hablan inglés, algunos sí se integran y vienen en plan de integración. Pues tú sabes, en San Miguel comentan que es gente que tiene mucha ayuda, que colaboran en construcciones, yo pienso que colaboran en una parte. No conozco mucho la colonia gringa. Sé que hay de todo, quien viene y se aprovecha, se sienten superiores a nosotros, vienen en tono de colonizadores, como los ingleses que vinieron y mataron a la indiada. No conozco mucho. Hay gente que se integra y que hace buenas migas con mexicanos, sí. Yo tengo un concepto del gringo negativo, el que no mete un dólar si no saca unos cinco. El gringo en general no da paso sin huarache, no es como los romanos que hacían sentir su cultura. Es ruin, si no sacan, no meten, en general (Residente de Atotonilco, entrevista).

La presencia de grupos de extranjeros inicialmente provocó cierto rechazo, pero con el tiempo la población lo fue asimilando, sin embargo, las actitudes de servilismo y favoritismo de los gobiernos municipales, y a veces de algunos sectores de la población, han dado lugar a cierta disfunción en la relación. En las entrevistas realizadas, un señor mayor, de 89 años, deja ver su percepción sobre la situación: “En lugar de que los locales seamos nosotros, los colados somos los de aquí”. Esto ilustra un sentimiento de segregación que ha sido reforzado por las políticas del municipio y en donde la población percibe que a los extranjeros se les favorece, se les atiende mejor y se les permiten prácticas no autorizadas, como remodelar casas sin los debidos permisos, faltas de tránsito, etcétera.

En este sentido, las políticas públicas establecidas por diferentes administraciones municipales se basan principalmente tanto en una

noción de desarrollo que prioriza el crecimiento económico turístico como en los intereses de particulares que instalan sus empresas en el municipio, desatendiendo la búsqueda de opciones de vida digna para la población local y las comunidades.

Un testimonio señala:

De las tres generaciones de extranjeros que han llegado a vivir a San Miguel de Allende durante el siglo xx, la tercera oleada ha sido la más negativa o generadora de un tipo de violencia muy sutil originada en el etnocentrismo, de parte de los forasteros, que ha generado una conducta xenofóbica de parte de los pobladores originarios u oriundos de San Miguel como reacción a esta actitud invasiva. Estamos hablando de que en los 80's la población extranjera mayoritariamente es de E.U. y un poco de Canadá. En esa época del desmoronamiento estrepitoso del bloque soviético y con ello de la Europa central y del Este. Parece ser que es "el triunfo del capitalismo" y entonces de repente empezamos a tener, con todo respeto, en lo cultural procesos muy agresivos de xenofobia naturales, porque se empieza a venir muy rápido una oleada de nuevos inversionistas en San Miguel, no solo extranjeros sino fuereños. Porque la inversión no es sólo de Estados Unidos o Canadá, sino del que tiene billete, incluidos mexicanos o europeos. Entonces vienen estos procesos de etnocentrismo con xenofobias que son un círculo vicioso los dos. Y entonces yo llego, por decirte algo, de Houston o de Dallas y pregunto por qué los cuartos de hotel no tienen aire acondicionado, o cómo es posible que sigamos tan atrasados teniendo todavía calles empedradas, que lastiman la suspensión de los carros. Que en qué mundo vivimos. Visto esto en el etnocentrismo de mucha de esta gente. O cómo es posible que no tengamos un solo semáforo. Y yo lo vería al revés: ¡Qué orgullo, ¿no?! Y si tú llegas con esta actitud etnocentrista. Y ¿cómo es posible que las banquetas estén tan irregulares? ¿Que no han pensado en el turismo? En fin, no hay MacDonalds o Starbucks en esa época. Y ese etnocentrismo va a traer una reacción que es la xenofobia. Se empieza a hacer este grupo de "nosotros los extranjeros", "la comunidad extranjera", "los que hablamos inglés". Los que nos reunimos en tal sitio, se empiezan (no todos) a segregar. Esto nos sirve como para analizar la evolución demográfica, que nos podemos ir ya a las cifras, pero más que el número estadístico, es la cualidad sociológica de esta evolución de población en San Miguel. Y entonces sí, se empieza a

distinguir que se empieza a crear ésta como una “unidad extranjera”, que a mí me parece un término súper desafortunado. Empiezan también las actitudes xenofóbicas, desafortunadas también de parte de los nativos de San Miguel que no evolucionaron con sus tiempos y que tenían la nostalgia de los tiempos idos, en donde el poder era sólo de ellos y empiezan a criticar a los chilangos y a los fuereños, porque no son de aquí. No son de San Miguel (Sr. Roberto, entrevista).

La imposición de la modernidad por parte de los sectores dominantes de la sociedad sanmiguelense ha convertido a la ciudad en un espacio cosmopolita para el disfrute de élites atraídas desde distintos puntos del mundo. Es interesante notar en este contexto, la coexistencia de la modernidad con las tradiciones culturales y las fiestas de la población local, lo que representa un ámbito de resistencia cultural y de reafirmación de la identidad de sus habitantes ante esta situación invasiva.

Una expresión clara de este fenómeno de coexistencia lo vemos en las prácticas de las tradiciones, las fiestas y la cultura, en donde se ha generado una situación de falta de tolerancia y respeto por parte de las autoridades municipales hacia el sector tradicional y local de la población. Se busca brindar “mayores atracciones” turísticas utilizando las tradiciones, sin importar si se está violentando la forma de organización tradicional de las fiestas, la indumentaria y los accesorios que han sido utilizados desde años atrás por la población, o bien, se promueven festivales que marginan a la población local y que son ajenos a sus tradiciones.

Las prácticas discriminatorias por condición socioeconómica son muy marcadas en la cabecera municipal, y esto refuerza la segregación social. Algunos señalaron que los prejuicios sobre el estatus social de las personas y su posición económica permea las relaciones sociales en la ciudad. Si se es indígena o una persona en apariencia sin recursos económicos, el trato es diferente, incluso en las instituciones y el gobierno. Se discrimina por el color de la piel, la manera de vestirse, expresarse, por el lugar donde se vive, la ocupación de los padres, entre otros. Para algunas personas el problema es que no se reconoce este problema y por lo mismo no hay interés en eliminarlo.

Al igual que en otras ciudades del país, aquí también se discrimina a las mujeres, los jóvenes, los adultos mayores, los indígenas y a la comunidad lésbico-gay.

También se encontraron reacciones discriminatorias de la población local hacia las personas llegadas de otros estados del país:

Creo que, por ejemplo, en el caso de la población de San Miguel, hacia las personas de la Ciudad de México, hay siempre el prejuicio de que las personas de la Ciudad de México se sienten superiores a la gente de provincia, y que sienten que la gente que viene del Distrito Federal es gente de mucho mundo, gente con una preparación quizá superior a la gente de aquí, y entonces siempre hay esa barrera, ese temor de la posibilidad de sentirse inferior o de no estar a la altura de la gente que viene de la Gran Ciudad con respecto de los que hemos vivido siempre en la Pequeña Ciudad (Ex regidora, entrevista).

La convivencia entre los distintos grupos sociales raya entre las actitudes de servilismo y discriminación hacia la población foránea y extranjera. En una o dos ocasiones, albañiles de la ciudad se han manifestado por ser discriminados porque se contrata a trabajadores de otras partes del país y no a ellos que pueden realizar el mismo trabajo. Esto, por supuesto, tiene que ver con la situación económica y la escasez de trabajo en el municipio. También se percibe que en San Miguel las personas que logran realizar estudios de educación superior, no encuentran empleo, ya que lo que se requiere son meseros, garroteros, personal para aseo y albañiles, entre otros empleos de baja calificación.

Actualmente, San Miguel de Allende es una ciudad completamente segmentada, en donde la desigualdad de los habitantes, el aumento del desempleo, la migración, la violencia familiar, la drogadicción, el alcoholismo, el narcomenudeo, la frustración social y el ocio han favorecido la generación de prácticas delictivas de habitantes locales y foráneos y que se dé un clima de inseguridad. La convivencia de una población heterogénea, en lo cultural y económico, así como la actividad turística han provocado la carestía de la vida y una ciudad con grandes contrastes sociales, en donde la discriminación social se ha hecho más evidente.

La discriminación es un fenómeno que en nuestro país apenas comienza a visibilizarse y que puede terminar en el resentimiento social. Para los sectores más vulnerables que viven la discriminación diariamente, las grandes desigualdades sociales se traducen en la pérdida de oportunidades y calidad de vida, lo que puede generar un caldo de cultivo en donde pueden germinar rencores, el resentimiento, la desigualdad y la falta de cohesión y reciprocidad sociales.

El fenómeno social que se observa en San Miguel es que buena parte de las personas nacionales e internacionales que se establecen en la ciudad, poseen un nivel socioeconómico por encima del común de la población local, generando divisiones culturales y territoriales en el municipio; asimismo, estas personas demandan otro tipo de servicios que en ocasiones son valorados por encima de las necesidades de la población marginada. Ejemplo de ello es el aumento de centros y eventos recreativos de lujo, mientras que la oferta pública es limitada.

El desigual desarrollo económico, social y cultural ha favorecido las prácticas discriminatorias, aunado a que en el estado de Guanajuato no existe un marco jurídico necesario y suficiente que dé protección a los grupos vulnerables. Factores culturales e ideológicos han permitido que prácticas machistas e intolerantes se continúen reproduciendo y desemboquen en violencia y en el no reconocimiento de los derechos humanos. El énfasis en el desarrollo económico puesto por la autoridades municipales y la desatención en áreas sociales y humanas han dado lugar a una ciudad con carencias para algunos sectores y con beneficios económicos para otros.

Conclusiones

Este estudio propuso mostrar una situación muy compleja de discriminación social que atraviesa todos los ámbitos de la vida de una comunidad y que atañe tanto a la sociedad misma como a los gobernantes. Al tratarse de una pequeña población fue más fácil identificar los problemas, no obstante, esto que se pudo apreciar en San Miguel de Allende también se da en San Luis de la Paz, pero con la diferencia de que son los pueblos indígenas chichimecas los que se asientan a

un costado del pueblo y que la mancha urbana los está gentrificando, como igualmente pasa en otras ciudades del país.

El crecimiento urbano desordenado y la inmigración derivaron en una ciudad segmentada socialmente y en la concentración en áreas separadas y desiguales entre pobladores de diferentes estratos sociales. La expansión urbana implicó el desplazamiento de la población local hacia la periferia y que los extranjeros y migrantes nacionales cooptaran las zonas más desarrolladas en el centro de la ciudad, lo que ha provocado la especulación del uso de suelo y el encarecimiento de los costos de vida. Proceso de gentrificación que ha llevado a la modificación de la identidad de los habitantes originarios y creado nuevas modalidades de convivencia.

El desarrollo económico del municipio en los últimos años se ha caracterizado por la atención desigual hacia la ciudad y las comunidades rurales y por la falta de impulso a actividades económicas no relacionadas con el turismo: particularmente la manufactura (incluida la artesanía) y la agroindustria responsable y sostenible. El desempleo y la falta de oportunidades económicas mantienen a un sector importante de la población sin alternativas, sobre todo a los jóvenes, quienes buscan opciones en el sector informal, el cual ha aumentado en los últimos años. La situación se ha agravado entre otras causas por la presencia del narcotráfico en la región.

Por todo ello, es importante, en primer lugar, reconocer el problema y que las autoridades municipales, por una parte, generen condiciones que promuevan la igualdad de oportunidades y el desarrollo para todos los grupos sociales; en segundo lugar, establecer medidas en el ámbito educativo y cultural, de concientización y sensibilización, que promuevan el respeto a los derechos humanos y colectivos para una mejor convivencia social que coadyuve a la proximidad entre los grupos sociales para reducir la discriminación social y los niveles de exclusión.

Impulsar desde el municipio un reglamento para prevenir y eliminar la discriminación en lo individual y lo social podría visibilizar el problema y ser un punto de partida en el diseño de políticas públicas y programas de atención a la población.

Finalmente, se hace necesario buscar mecanismos para evitar generar la gentrificación en los centros históricos con nuevas prácticas

para evitar la expulsión; disminuir los costos del predial en la conservación de los edificios históricos; promover la vivienda de los habitantes locales en los centros históricos, con políticas de renta baja en edificios y casas que pueden ser parte del patrimonio local.

Bibliografía

- Bebbington, Anthony (2003), “El capital social en el desarrollo: ¿Teoría, concepto o estrategia?”, en *Capital social: Potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza*, No. de serie 31, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Callejas Fonseca, Leopoldo y Cupatitzio Piña Mendoza (2005), “La estigmatización social como factor fundamental de la discriminación juvenil”, *El Cotidiano*, 21 (134), noviembre-diciembre, pp. 64-70, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) (2011), Encuesta de Valores. Diagnóstico axiológico, México, febrero.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2010), Medición de la pobreza en México 2010, a escala municipal.
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) (2010), Encuesta Nacional sobre Discriminación/Enadis 2010.
- Fernández Arias, Francisco (2014), *Impactos sociales y económicos de la regeneración urbana en la vivienda*, España, Universidad Politécnica de Cataluña.
- Gottdiener, Mark (1993), *A produção social do espaço urbano*, trad. Geraldo Gerson dos Santos, São Paulo, Edusp.
- Guerra Vallejo, M. Patricia *et al.* (2010), *Diagnóstico local sobre la realidad social, económica y cultural de la violencia y la delincuencia en el municipio de San Miguel de Allende*, Documento de trabajo, México, Subsidio para la Seguridad en los Municipios, Dirección de Seguridad Pública-Municipio de San Miguel de Allende.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2015), *Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015, Guanajuato*, México, Autor.

- (2004), *Las personas con discapacidad en México: Una visión censal*, México, Autor.
- (2011), *Perspectiva Estadística Guanajuato*, junio.
- Lefebvre, Henri (1991), *The Production of Space*, Oxford, Reino Unido y Cambridge, Mass., Estados Unidos, Blackwell.
- McCann Bryan (1999), *Thin air and the solid state: Radio, culture and politics in Brazil's Vargas era*, Disertación, Yale University.
- Rodríguez Zepeda, Jesús (2004), *¿Qué es la discriminación y cómo combatirla?*, Cuadernos de la Igualdad 2, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

Reseña

El agua en tiempos de incertidumbre. Una propuesta de análisis sobre conflictos hídricos en la metrópolis de México

Karina Kloster*

En esta ocasión, Felipe de Alba nos presenta una interesante manera de abordar los problemas hídricos en la metrópolis de México desde la perspectiva de los retos de la gobernabilidad y la conflictividad social; o como él mismo la ha llamado, “una reflexión hídrica”.

No es casual que este análisis se realice a una escala —la metrópolis de la Ciudad de México— que se corresponde con la perspectiva transversal a la que nos enfrenta constantemente el reto de abasto universal y de calidad suficiente de agua para consumo humano. La transversalidad territorial y, por consiguiente, de necesidad de reestructuración epistémica está dada, entre otros motivos, por la acumulación de conocimiento que el autor ha construido a lo largo de su desarrollo profesional, junto con un sinnúmero de esfuerzos investigativos, colectivos e individuales que

* Doctora en ciencias políticas y sociales con orientación en sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es profesora-investigadora en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

intentan desentrañar los retos a los que nos enfrentamos en esta etapa transnacional y globalizada del desenvolvimiento del sistema capitalista, en donde más de la mitad de la humanidad vive en zonas urbanas y se espera que esta tendencia aumente en un futuro cercano.

La reflexión hídrica aquí expuesta constituye un punto esencial desde el que se pueden observar los problemas del agua, ya que nos ofrece una sólida perspectiva teórico-metodológica desde la cual es posible construir más y mejores conocimientos.

Para ello, el libro está dividido en dos secciones que dan cuenta de las distintas visiones a partir de las cuales puede estudiarse y pensarse la problemática del agua: uno, desde la perspectiva de los problemas que enfrenta el gobierno respecto de este tema y las políticas construidas desde “arriba”; y dos, desde la visión de las expresiones de conflicto por las problemáticas no resueltas que atraviesan la totalidad de la estructura social.

La primera sección inicia con la cuestión de cómo repensar los conflictos hídricos en la actualidad desde el análisis de lo urbano y su complejidad creciente en las últimas décadas debido al aumento y transformación de las formas políticas en este territorio, sin perder de vista que “la ciudad” aparece como la producción

simbólica de un acceso más acabado de la condición de ciudadano, sobre todo a partir del acceso al agua. Estas aspiraciones se construyen en un territorio fragmentado que condensa, concentra y polariza las contradicciones, generando conflictos por la identificación a un Estado que se ha transformado de un Estado de bienestar en un Estado “mínimo”, bajo la égida de la acumulación capitalista en el seno del neoliberalismo.

Para abordar este tema el autor ha tomado una serie de decisiones conceptuales y metodológicas en las que aparece el problema de la gobernabilidad del agua en un contexto de fragmentación política. Esta “gobernabilidad del agua” genera a su vez dos conceptos: el concepto de *crisis decisional*, debido justamente a la fragmentación política; y el concepto de *hidropolítica*, que supone la forma de pensar y construir un nuevo paradigma sobre la relación hombre-naturaleza. Por su parte, la idea de fragmentación política permite observar la gestión del agua con una mirada que reconoce la permanencia y refuncionalización del conflicto.

Lo que nos remite justamente a “lo político del agua”, en el sentido de las formas que adquieren los conflictos al ser el agua un elemento escaso y estratégico cuya dimensión estatal es alta y, por consiguiente, nos advierte de la intensidad que puede adquirir su uso político-instrumental. Se identifican así distintas maneras de protesta: por la transformación de la gestión; por su carácter político (propiedad o administración del agua); y protestas de carácter defensivo. Desde esta defensa es posible entonces vislumbrar que en la categoría de comunidad hídrica imaginada aparece

lo simbólico en tanto referencia a la capacidad de construir una concepción del mundo que permita realizar una defensa posible ante el despojo hídrico, propuesta que se instala ante las crisis decisionales que atraviesan los gobiernos en turno ante el achicamiento y debilitamiento de las capacidades de cooptación del Estado, a partir del cual es posible observar algunos signos de esta crisis, como es la incapacidad institucional, el abandono institucional o el desinterés gubernamental.

De esta manera, localizamos la hidropolítica, que establece de manera general las formas en que estos conflictos por el control del recurso, por el acceso al mismo, por los cambios de valores y percepciones, o bien, por la incompatibilidad de intereses, pueden ser observados.

En la segunda sección, titulada “¿Cómo se identifican los conflictos hídricos?”, aparece la idea de que con el desenvolvimiento del sistema capitalista de producción, se produce una transformación de las formas y funciones del Estado-nación, que construye nuevas formas de conflicto. En este sentido, el autor identifica dos grandes tipos de conflictos: aquellos surgidos del aparato del Estado y sus instituciones, y los que forman parte de la expresión del descontento social.

En primer lugar, los conflictos institucionales surgen a partir de la necesidad de transformación y adaptación del aparato de Estado a las nuevas directrices operantes en la economía globalizada transnacional. Por ello, la reforma al artículo 27 —entre otras— trajo aparejada la transformación del agua en mercancía, la introducción de nuevos actores en la gestión —y

con ello la necesidad de crear nueva jurisprudencia (nuevas legalidades)—, así como la reestructuración y refuncionalización de las instituciones de control y gestión del recurso, como podrían ser las políticas producidas a partir de la necesidad de generar coordinaciones interinstitucionales más acabadas o con nuevos actores ante el achicamiento del Estado (pipeo, tandeo, entre otras).

Por su parte, los conflictos sociales aparecen a partir de la imposibilidad del Estado de mantener la capacidad de cooptación de la época de oro, de

la institucionalización y del Estado de bienestar, y por lo tanto, son menos corporativos, transversales a la pirámide social y su identidad es coyuntural —debido justamente a que no están supeditados a los mecanismos de control del aparato corporativo.

A partir de las reflexiones anteriores, este libro se vuelve fundamental para el análisis de los conflictos hídricos emanados de la complejidad de asumir el carácter transversal del agua como elemento natural, social y simbólico.

Acerca de los autores

Carlos Cano García

Director de Producción y Análisis del Instituto de Investigación e Innovación Farmacéutica, A. C. Es economista egresado de la UAM y tiene posgrados en Farmacoeconomía, acceso y ventas a instituciones de gobierno con énfasis en medicamentos. Ha colaborado en diversos estudios de carácter económico y de investigación de mercados. Ha propuesto y dirigido diversos proyectos de Business Intelligence, CRM y métricas auxiliares para la toma de decisiones sobre el comportamiento del mercado público de medicamentos. Ha participado en diversos estudios y publicaciones de los sectores farmacéuticos y de salud. Líneas de investigación: sector salud, mercado público de medicamentos.

Cynthia Alejandra Córdova Sánchez

Doctora en Criminología por la Universidad Aberystwyth, Reino Unido. Beneficiaria del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) para la formación de recursos humanos de alto nivel 2011-2015. Actualmente se desempeña como académico en la Universidad Aberystwyth. Líneas de investigación: desistencia delictiva, sociedad y reinserción social, clima penitenciario y reinserción social y reincidencia delictiva.

José Carlos Ferreyra López

Presidente del Instituto de Investigación e Innovación Farmacéutica, A.C., desde 2006. Es graduado del programa MBA Certificate por parte de la Tulane University. Es experto en ley de adquisiciones, proce-

sos de compra gubernamentales, accesos, cuadros básicos, y sistema de salud en México. Ha sido precursor, coordinador y catedrático de diversos diplomados en este instituto, así como en diversas universidades. Es coautor en diversos estudios sobre el sector salud y del mercado de medicamentos, con publicaciones dentro y fuera del país. Ha promovido y diseñado diversas herramientas para la toma de decisiones sobre el mercado público de medicamentos. Líneas de investigación: sector salud, mercado público de medicamentos.

Martha Inés Flores Pacheco

Etnóloga por la Escuela Nacional de Antropología e Historia; cuenta con maestría y doctorado en ciencias antropológicas por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, en México. Ha trabajado sobre las relaciones entre los pueblos indígenas, los derechos sociales, la identidad y los procesos históricos de apropiación del territorio. Actualmente participa en el desarrollo de los derechos de la ciudadanía para estudiar, proteger y conservar el patrimonio histórico, natural y cultural. Líneas de investigación: territorio, pueblos indígenas, derechos sociales, identidad, historia, ciudades y patrimonio histórico, natural y cultural.

Martha Patricia Guerra Vallejo

Realizó estudios de Antropología Social en la Escuela Nacional de Antropología e Historia y se ha desempeñado en diversas instituciones como el Instituto Nacional Indigenista (INI), el Instituto de Cultura de la Ciudad de México y el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH). Ha realizado investigaciones sociales, culturales y sobre asuntos indígenas para Indesol, la Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el Instituto Mexicano de Cinematografía y el municipio de San Miguel de Allende, Guanajuato, principalmente. En la actualidad es directora del Museo Histórico de San Miguel de Allende. Líneas de investigación: patrimonio cultural, efectos de la política social, pueblos indígenas y violencia.

Enrique Martínez Moreno

Cofundador y Director General del Instituto de Investigación e Innovación Farmacéutica, A.C., desde 2006. Es economista por la Univer-

sidad Autónoma Metropolitana (UAM) y es MBA por la Universidad de las Américas. Tiene especialidades en Farmacoeconomía y acceso a instituciones de gobierno. Cuenta con diversas publicaciones en revistas indexadas dentro y fuera del país, así como participación en diversos libros sobre temas de economía de la innovación, gestión del conocimiento, análisis del sector farmacéutico y del sector salud. Ha sido conferencista en diversos foros en México y el extranjero. Es consultor permanente para diversas empresas y asociaciones industriales sobre los temas de salud y del mercado de medicamentos. Ha contribuido en el desarrollo de herramientas analíticas sobre el comportamiento de los medicamentos e insumos para la salud en el sector público. Cuenta con amplia experiencia en la práctica docente en licenciaturas y maestrías en la UAM, Universidad del Valle de México y Universidad Lasalle. Líneas de investigación: sector salud y mercado público de medicamentos.

Jasmin Anavel Monterrubio Redonda

Doctora en Sociología y maestra en Planeación y Políticas Metropolitanas. Actualmente es profesor-investigador de tiempo completo en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Colaboró en el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados como investigadora. Ha laborado en la administración pública del gobierno del Distrito Federal en instituciones relacionadas con la producción de vivienda social y con la recuperación de centros históricos. Como posdoctorante participó en el proyecto de investigación Hábitat y Centralidad, coordinado por la Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, con el proyecto de investigación Planeación territorial y conflicto urbano en áreas centrales de la ciudad de México. Líneas de investigación: planeación urbana, conflicto urbano, política habitacional, planeación participativa y participación ciudadana.

Julián Atilano Morales

Maestro en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso). Obtuvo el segundo lugar estatal en el concurso de Ensayo Político que organiza el Instituto Electoral de Parti-

cipación Ciudadana del Estado de Jalisco (IEPJ), con el ensayo sobre el “movimiento anulista de 2009”. Líneas de investigación: sociología y comportamiento electoral, acción colectiva e interacción virtual, y antropología y comunicación política.

CONVOCATORIA DE RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS, ENSAYOS Y NOTAS
PARA PUBLICAR EN EL NÚMERO 19 DE LA REVISTA LEGISLATIVA
DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados invita a todos los miembros de la comunidad académica a enviar artículos, ensayos y notas de investigación para su publicación en la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*.

La *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* es una publicación arbitrada que busca promover la producción de estudios sobre ciencias sociales y opinión pública en el ámbito legislativo, con la finalidad de que complementen el trabajo de la Cámara de Diputados. La revista es publicada dos veces al año, en junio y en diciembre y acepta escritos tanto en español como en inglés.

Partiendo de los ejes temáticos que guían el trabajo del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, los artículos, ensayos y notas se relacionarán con los siguientes temas:

- Competitividad (ciencia y tecnología, desarrollo sustentable, libre competencia y Pymes).
- Desarrollo regional (federalismo, infraestructura, planeación urbana y regional, comunicaciones, políticas energéticas).
- Política internacional (libre comercio, migración, política comparada, seguridad, terrorismo y acuerdos internacionales).
- Política interior (democracia, gobernabilidad, reforma del Estado, elecciones y partidos políticos, transparencia y rendición de cuentas).
- Política social (desarrollo social, educación, grupos indígenas, seguridad social, discriminación y pobreza).
- Opinión pública (participación ciudadana, encuestas, estudios de opinión).
- Seguridad pública (derechos humanos, procuración de justicia, reforma judicial, delincuencia organizada, delitos de alto impacto y régimen penitenciario).

Los artículos y ensayos propuestos deberán ser originales e inéditos. Asimismo, no deberán estar postulados simultáneamente para su publicación en otras revistas u órganos editoriales.

Los textos participantes entrarán en un proceso de selección que responderá a estrictos criterios de revisión por pares bajo la modalidad de doble ciego.

No existen límites temporales ni geográficos, pero sí se precisa que los textos participantes sean relevantes para las ciencias sociales.

Los derechos de autor de los artículos y ensayos aceptados pasarán a ser propiedad del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Para futuras reimpressiones o publicaciones de dichos textos se requerirá la autorización del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Todos los autores deberán firmar una carta de cesión de derechos una vez aceptado el artículo.

PROCESO DE SELECCIÓN

- Una vez que los textos hayan sido recibidos, los coordinadores editoriales realizarán una selección previa mediante la cual se excluirán aquellos trabajos cuyo contenido sea ajeno a la temática de la revista, así como los que no se atengan a los lineamientos editoriales establecidos en esta convocatoria. La decisión del Comité Editorial de la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* en esta primera fase de evaluación es inapelable.
- Los originales seleccionados en la primera fase se enviarán a dos evaluadores externos, que serán especialistas de reconocido prestigio en el tema, para su dictamen. Se observará el más riguroso anonimato tanto de los autores como de los evaluadores. En caso de que exista divergencia entre los dictámenes de los evaluadores, que uno recomiende para su publicación y el otro no, se enviará el artículo a un tercer evaluador cuyo dictamen será considerado definitivo. Únicamente los artículos que hayan completado todas las fases del proceso podrán ser considerados como artículos aceptados.
- En caso de que las colaboraciones superen el número de artículos que son factibles de publicar en la revista, el Comité Editorial emitirá una decisión final relativa a qué artículos serán publicados en este número y, con la aceptación del autor (o autores), cuáles serán susceptibles de ser incluidos en números posteriores.

- En todos los casos la decisión del Comité podrá ser:

1. Publicación.
2. Recomendación de correcciones y realización de éstas a consideración de los revisores y del Comité Editorial.
3. No aceptación.

- En caso de que se detecte alguna anomalía, plagio o cuestión ética dentro de los artículos, el Comité Editorial actuará de acuerdo con las pautas publicadas por el *Committee on Publication Ethics* (<http://publicationethics.org/>)

RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS Y ENSAYOS

- Durante el año con miras al proceso de dictaminación y a la publicación semestral en junio y diciembre.

CRITERIOS EDITORIALES PARA RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS

- El artículo o ensayo deberá ser inédito.
- El autor (o autores) deberá redactar una carta de exposición de motivos (máximo una cuartilla) con una descripción breve del artículo/ensayo y los argumentos por los cuales considera que la obra podría ser de interés legislativo, es decir, que sean trabajos que se relacionen con los temas de las Comisiones y Comités Legislativos o temas de coyuntura nacional. Las cartas de exposición de motivos se-

rán tomadas en cuenta por el Comité Editorial para determinar qué trabajos serán publicados.

- En la portada deberá aparecer el nombre completo del autor (o autores) y del artículo o ensayo, así como una breve ficha curricular que deberá contener: grado académico, institución o dependencia en donde labora, líneas de investigación, dirección postal, correo electrónico y número telefónico.
- Se considerarán como artículo o ensayo los trabajos que sean resultado de investigaciones académicas de excelencia, que contengan perspectivas teóricas e interpretación de los temas de manera rigurosa y creativa. Se dará prioridad a aquellos cuyo contenido proporcione herramientas relevantes y originales de análisis para el debate público.
- Es necesario que todos los artículos cuenten con un breve resumen (máximo 150 palabras) que describa los contenidos del texto tanto en inglés como en español; así como seis palabras o frases claves tanto en inglés como en español. Además, el título del artículo tendrá que estar en español e inglés.
- La extensión del artículo o ensayo deberá contener como mínimo 6 mil palabras y como máximo 9 mil palabras y, de igual modo, tener una extensión mínima de 20 cuartillas y máxima de 30.
- Por nota se entenderá toda aquella comunicación cuya extensión no rebase las 15 cuartillas, pero que sea mayor de 10 y, de igual modo, deberá contener un mínimo de 3 mil palabras y un máximo de 4,500. Las notas son textos cuya

profundidad en el tema es menor que la de un artículo, presentan un avance de investigación y si bien exigen el mismo rigor académico, tienden a ser más descriptivos. El proceso de revisión de nota será interno y los miembros del Comité Editorial podrán tomar la decisión de enviar notas con especialistas para su posible revisión y corrección.

- El artículo, ensayo o nota, deberá presentarse en tamaño carta, con letra estilo Arial de tamaño 12 y un interlineado de 1.5.
- El margen izquierdo será de 2.5 cm y el derecho de 3 cm.
- Los cuadros, mapas y gráficas deberán cumplir las siguientes características: letra estilo Arial de tamaño 10, con las figuras (barras, columnas, líneas, pasteles) de color blanco, negro y/o con tramas de líneas a puntos. Dichos elementos deberán ser entregados tanto integrados al texto como en un archivo anexo (Word, PowerPoint o Excel) y su presentación deberá ser clara, precisa e incluir, en todos los casos, su respectiva fuente.
- Para las referencias bibliográficas deberá utilizarse la pauta Harvard-APA en la que se escribe entre paréntesis el apellido del autor, el año de la publicación y la página o páginas citadas, ejemplo: (López, 2007: 8-13). Es importante presentar la información completa de las referencias, mismas que deberán ser verificadas de manera cruzada con la sección de bibliografía. De acuerdo con este método de citado la bibliografía deberá ser ordenada de manera alfabética conforme a los apellidos de los autores y seguir los siguientes cánones:

- Libros: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título en cursivas, lugar o país, editorial.
- Capítulos de libro: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título entre comillas, nombre del libro en cursivas, lugar o país, editorial.
- Revistas: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título entre comillas, nombre de la revista en cursivas, tomo o volumen, número, lugar o país, editorial.
- Internet: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título, nombre del sitio Web, dirección URL completa y fecha del artículo o, en su caso, de la consulta.

Los artículos, ensayos o notas deberán enviarse a:

revista.legislativa@congreso.gob.mx

En todos los casos se comunicará al autor, vía correo electrónico, el resultado de la decisión del Comité.

The Center for Social and Public Opinion Studies invites all members of the academic community to submit for publication research papers, essays and research notes for the *Legislative Journal of Social and Public Opinion Studies*.

The Legislative Journal of Social and Public Opinion Studies is a peer-reviewed journal that seeks to encourage the production of studies on social sciences and public opinion in order to complement the work of the Mexican Chamber of Deputies.

The Journal is currently published twice a year, in June and December, and accepts papers in Spanish and English on the following topics:

- Competitiveness (science and Technology, sustainable development, free competence and small and medium enterprises);
- Regional Development (federalism, infrastructure, urban and regional planning, communications and energy policies);
- International Politics (comparative politics, free trade, human rights, international security, migration, terrorism and international agreements);
- Public Opinion (citizenship, surveys, opinion studies), and

- Public Security (judicial reform, organized crime and judicial system).

Papers and essays must be original and unpublished. Also, they must not be submitted simultaneously to other journals or any publication. Participant texts will enter into a process of selection that will meet strict quality criteria through a blind peer-review process.

There are neither geographic nor temporal limits, but it is necessary that the papers review a relevant topic for the Mexican Chamber of Deputies.

The publication rights of the accepted papers and essays will pass over to the Center for Social and Public Opinion Studies of the Mexican Chamber of Deputies. For further publications it will be necessary to have the permission of the Center. All authors must sign a letter of transfer of rights when the paper is accepted.

SELECTION PROCESS

The Editorial Board shall dismiss those papers and articles whose content is not related to the legislative issues, as well as those that do not fulfill the requirements declared in this document. The decision of the Editorial Board of the Journal of Social Studies Legislative and Public Opinion in this first phase of evaluation is final.

¹ In case of discrepancy between the Spanish language original text and the English language translation, the Spanish text will prevail.

The selected originals will be sent to two external experts in the given topic. The strictest anonymity of both authors and reviewers will be observed. If the reviewers do not coincide in their reports, one recommends for publication and the other not, the paper will be sent to a third reviewer which report will be considered definitive. Only the papers and articles that have passed all the process will be considered as accepted articles.

In case the papers received outnumber the publication capacity, the Editorial Board shall have the last word regarding which articles are to be published and which are to be published in further numbers.

In any case, the Editorial Board decision will either be:

1. Publication.
2. Publication with corrections subject to reevaluation.
3. Rejection.

In case that an anomaly, plagiarism or other ethical issue is found in any paper the editorial committee will act according to the norms published by the Committee on Publication Ethics (<http://publicationethics.org/>)

SUBMISSION OF PAPERS

- During the year with twice a year publication date in mind (June and December).

EDITORIAL CRITERIA

- The author or authors must write a brief description of the paper/essay that describes how their paper is relevant for the work of the Mexican Chamber of Deputies, which means that papers are related to the topics discussed by the Commissions and Committees of the Chamber. This brief explanation shall be taken into account to determine which papers are to be published.
 - The cover must show the complete name of the paper and the author/authors. As well a small curriculum containing the academic degree, working institution, investigation area, address, e-mail and phone number.
 - It is considered as an article or an essay any work that results from original academic research, containing theoretical perspectives and a rigorous and creative interpretation of the subjects studied. Priority will be given to those works that provide relevant content and original tools of analysis for public debate.
 - All articles must contain an abstract (150 words maximum) in English and in Spanish, and also six key words or key phrases in English and in Spanish.
 - Articles and essays must be written in a minimum of 6000 words and a maximum of 9000 words.
 - A research note is any paper around 10 and 15 pages, or with a minimum of 3000 words and a maximum of 4500 words. Notes are less profound on a topic than articles. They are a preliminary version of an investigation; nevertheless, academic rigor is demanded. The research notes will only be evaluated by the Editorial Board.
- Papers or essays must be unpublished.

- Any paper shall be presented in Arial 12 pt and 1.5 line spacing.
- Left margin: 2.5 cm, and right: 3 cm.
- Charts, maps and graphics must contain the following characteristics: Arial 10 pts, with figures (bars, columns, lines, pie) as well in color black, white and gray, or lines and dots patterns. Such elements shall be presented merged into the text and aside in an Excel file. The submission must be clear, precise and include in every case its respective source.
- For bibliographic references, the Harvard-APA citation style should be used, between parenthesis, to write down the author's name, the year of the publication, and the page or pages referred to; for instance: (López, 2007: 8-13). It is of main importance to write down the complete reference, for it is to be verified in crossed way with the bibliography section. Such a section is should be written in the following form:
 - Books: Full name of the author, year in parenthesis, subject in italics, country, editorial and pages.
 - Book chapters: Full name of the author, year in parenthesis, title between quotation marks, name(s) of the author(s), book title in italics, place or country, editorial.
 - Magazines: Full name of the author, year in parenthesis, title within quotation marks, name of the magazine in italics, volume, number, place or country.
 - Internet: Full name of the author, year in parenthesis, title, name of the website, URL full address, date of the article and date of retrieval.
 - Bibliography must be written in alphabetical order according to the family names' of the authors.

Please send paper submissions to:

revista.legislativa@congreso.gob.mx

In all cases, authors shall be noticed via e-mail the Committee's decision.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA