

# La construcción de lo público a debate

La ciudadanía  
como sustancia de la  
democracia

Francisco Sánchez Espinoza  
Coordinador





# **La construcción de lo público a debate** La ciudadanía como sustancia de la democracia

Francisco Sánchez Espinoza  
Coordinador



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA  
2020

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

José Alfonso Esparza Ortiz

*Rector*

José Jaime Vázquez López

*Secretario General*

José Carlos Bernal Suárez

*Vicerrector de Extensión y Difusión de la Cultura*

Hugo Vargas Comsille

*Director General de Publicaciones*

Luis Ochoa Bilbao

*Director de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*

La construcción de lo público a debate.

La ciudadanía como sustancia de la democracia.

Primera edición: 2020

ISBN: 978-607-525-678-8

DR © Francisco Sánchez Espinoza (Coordinador), 2020.

DR © Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

4 sur 104, Col. Centro Histórico, Puebla, Pue. CP 72000

Teléfono: 01 (222) 229 55 00 / [www.buap.mx](http://www.buap.mx)

DR © Dirección General de Publicaciones

2 norte 1404, Col. Centro Histórico, Puebla, Pue. CP 72000

Teléfonos: 01 (222) 246 85 59 y 01 (222) 229 55 00 Ext. 5768 y 5764

[www.dgp.buap.mx](http://www.dgp.buap.mx) / [dgp@correo.buap.mx](mailto:dgp@correo.buap.mx)

DR © Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

Av. San Claudio esquina 22 sur, Col. Jardines de San Manuel, Puebla, Pueb. CP 72570

Teléfonos: 01 (222) 229 55 00 Ext. 7725

[www.derecho.buap.mx](http://www.derecho.buap.mx)

Hecho en México

*Made in Mexico*

Esta obra se dictaminó bajo la modalidad doble ciego.

# Índice

<b>Introducción</b>	<b>5</b>
<b>Prólogo</b>	<b>7</b>
<b>Ladrillos de Opinión Pública</b>	<b>9</b>
Francisco Sánchez Espinoza Mtra.	
Mary Kriss Parra Górriz	
<b>Políticas públicas y capacidades institucionales.</b>	
<b>La evaluación de dos Fondos del Ramo 33</b>	
<b>en municipios del estado de Puebla</b>	<b>37</b>
Fabián Alejandro Gerónimo Castillo	
Gustavo Amaro Zahuantitla	
Mayra Alejandra Cerquera Cárdenas	
<b>Reestructuración de la educación en México:</b>	
<b>la paradoja entre institucionalidad y calidad</b>	<b>75</b>
Lidia Aguilar Balderas	
Guadalupe Badillo Márquez	
Pilar Limón Mendoza	
<b>Una aproximación al uso de guerra sucia</b>	
<b>contra candidatos presidenciales de izquierda.</b>	
<b>Los casos de Lula en Brasil y López Obrador en México</b>	<b>107</b>
Octavio Humberto Moreno Velador	
Gustavo I. Corres Torres	



# Introducción

Este libro colectivo reúne las actividades de investigación de profesores investigadores, alumnos y ex alumnos de la Maestría en Ciencias Políticas de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, actualmente miembro del Padrón Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC), del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT). Los trabajos de investigación que a continuación se presentan son la suma de un esfuerzo de trabajo compartido de investigadores miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) y estudiantes en formación de investigadores.

Es oportuno ubicar al lector en el contexto en que esta obra se desarrolla, todos los investigadores que participan están ligados a las Ciencias Políticas, pues forma parte de su profesión y formación. En ese orden de ideas, se presenta el libro *La construcción de lo público a debate. La ciudadanía como sustancia de la Democracia*, con 4 capítulos que se denominan: “Ladrillos de opinión pública”, “Políticas públicas y capacidades institucionales. La evaluación de dos Fondos del Ramo 33 en municipios del estado de Puebla”, “Restructuración de la educación en México: la paradoja entre institucionalidad y calidad” y, “Una aproximación al uso de guerra sucia contra candidatos presidenciales de izquierda. Los casos de Lula en Brasil y López Obrador en México”.

Los cuatro capítulos presentados tienen un punto en común, a saber, la participación de sectores de la población para lograr la construcción de lo público. El primer capítulo “Ladrillos de opinión pública” explica el impacto que logra la función pública en la toma de decisiones democráticas, dicha explicación se hace a través de un estudio minucioso de los medios de comunicación más comunes en la red, así como también de los personajes que son piedra angular en

la alimentación de la información que se hace llegar a las personas de forma fácil y en tiempo real.

El capítulo dos “Políticas públicas y capacidades institucionales. La evaluación de dos Fondos del Ramo 33 en municipios del estado de Puebla” se dedica de forma puntual a la actividad que realizan los municipios de nuestro estado en la formulación de políticas públicas. Este capítulo enfatiza en que una pieza clave para la superación de la pobreza en el ámbito municipal es la canalización de recursos federales a través de los fondos del ramo 33.

El capítulo tercero “Reestructuración de la educación en México: la paradoja entre institucionalidad y calidad”, aborda la participación activa del sector educativo, específicamente de los docentes, derivada de una reforma estructural denominada “reforma educativa”. Como su nombre lo indica, la bandera con la que ha navegado la implementación de esta reforma, ha sido lograr la creación de nuevos pilares en la educación mexicana, entre los que se ha destacado la evaluación docente, y cuyo impacto en los niveles de calidad no ha sido el mejor.

Finalmente, el capítulo cuarto “Una aproximación al uso de guerra sucia contra candidatos presidenciales de izquierda. Los casos de Lula en Brasil y López Obrador en México” explica el impacto que pueden llegar a tener los discursos de odio emitidos por personajes de la vida pública en la toma de decisiones en materia de elecciones, a través de dos casos de estudio concretos en el continente americano. De esta forma se hace un análisis del papel que juegan los medios de comunicación, a través de la difusión de spots para demeritar la imagen de personajes participantes en una contienda electoral.

Dicho lo anterior, se hace hincapié en que los textos reunidos en esta obra están inmersos en el tema de las Ciencias Políticas, y los une la causa de la participación de sectores específicos de la sociedad que trabajan en conjunto por lograr un bien común, y construyen, de forma problemática y conflictiva, el espacio público.

FRANCISCO SÁNCHEZ ESPINOZA

# Prólogo

*La construcción de lo público a debate. La ciudadanía como sustancia de la Democracia*, es una obra que reúne trabajos de cuatro profesores investigadores, miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI-CONACyT) y de maestrantes en Ciencias Políticas (PNPC), de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

No es casualidad que en una obra de esta naturaleza reúna la colaboración de estudiantes y profesores, ambos inmersos en el trabajo de investigación y difusión del conocimiento que desarrolla este posgrado. La obra, articulada en cuatro capítulos, aborda los siguientes temas: a) la participación de la sociedad a través de las redes sociales, b) las políticas públicas desarrolladas a partir del ramo treinta y tres, c) la reforma educativa de nuestro país y d) los movimientos sociales en el ámbito del impacto político. Todos los temas están orientados hacia la construcción de lo público desde el concepto de “ciudadanía”, concebida como pilar de la democracia.

La pregunta que todo lector se plantearía es, ¿por qué reunir estos cuatro temas en una misma obra? La respuesta es: porque todas las investigaciones presentadas tienen en común “la ciudadanía”, específicamente en la participación que tienen en diferentes roles de su desenvolvimiento: los participantes ciberneticos a través de las redes sociales, particularmente Twitter, los expertos en el diseño e implementación de políticas públicas, los actores del ámbito magisterial en la gestión de sus derechos y, los participantes de movimientos sociales desde la dimensión empresarial.

El atributo de pluralidad de esta obra se manifiesta en las ideas vertidas; siendo, asimismo, uno de los emblemas de este Posgrado. La obra analiza los impactos de la participación en la vida de la ciudadanía. Es decir, las cuatro investigaciones de esta obra no están centradas sólo en el trabajo de quienes participan activamente como ciudadanos, sino que también analiza el impacto que dicha

participación ha tenido en el ámbito político, empresarial, educativo y diplomático.

Cada capítulo está encabezado por los profesores del posgrado, todos expertos en el área de investigación que se aborda. Su labor también consistió coordinar la investigación respectiva y el trabajo de los autores.

Cada autor trabaja agendas de investigación diferentes; no obstante, debe resaltarse que las investigaciones realizaron seguimientos hemerográficos, análisis estadísticos, entrevistas para la obtención de información de la fuente directa y análisis especializado del contenido de libros, revistas, videos, entre otros.

Se trata, por tanto, de una recopilación de trabajos de investigación caracterizados por la multidisciplinariedad y la transdisciplinariedad que tanto se reclama hoy en el ámbito de la investigación científica en las ciencias sociales y las humanidades.

El libro es un aporte al conocimiento de la complejidad del análisis de la opinión pública. Bienvenida la obra a la literatura sobre estos procesos y a la discusión y exploración en la Ciencia Política. Es muy grato ver la publicación de un trabajo de investigadores jóvenes.

ARTURO ALVARADO MENDOZA

# Ladrillos de Opinión Pública

FRANCISCO SÁNCHEZ ESPINOZA

MARY KRISS PARRA GÓRRIZ<sup>1\*</sup>

## Resumen

La opinión pública es un elemento esencial en el funcionamiento de la democracia y para el éxito de los movimientos sociales, su formación depende de los líderes de opinión. Las redes sociales han permitido el surgimiento de nuevos líderes con un gran impacto en la red, sin embargo, no son útiles para la mejora de la democracia.

## Abstract

The public opinion is an essential element in the functioning of democracy and for social movement's success, her formation depends of the leaders of opinion. The social networks have allowed the emergence of new leaders of opinion with a great impact in the net, nevertheless, they aren't useful for the democracy's improvement.

## Palabras clave

Redes sociales, movimientos sociales en la red, debate público virtual, Twitter, opinión pública.

---

<sup>1</sup> \* Francisco Sánchez Espinoza. Doctor en Sociología. Profesor e investigador de la BUAP y miembro del SNI, nivel 1 (frasaes\_7@hotmail.com).

Mary Kriß Parra Górriz. Maestra en Ciencias Políticas (contactoconkriss@gmail.com).

## **Keywords**

Social networks, social movements in the net, virtual public debate, Twitter, public opinion.

## **Sumario**

Introducción / 1. La obra: la democracia / 2. La piedra angular / 3. Los muros / 3.1. Muros divisorios / 3.2. Muros de carga / 4. Varillas / 5. El tiempo / 6. Peritaje / 7. Televisión / 8. Radio / 9. Internet / 10. Ladrillos de opinión / Referencias.

## **Introducción**

La democracia ha sido llamada el régimen de la opinión (Sartori, 1997, 2003, 2009), los motivos son muchos y de distinta índole, desde una perspectiva sistémica facilita el ingreso de las demandas y la evaluación de las respuestas. La razón más importante es que la opinión pública le da sentido a la democracia porque es la que permite que el poder esté en el pueblo. En la medida en la que se considere que el protagonista de esta forma de gobierno es el ciudadano (Cansino, 2010), se visualiza que es él quien demanda, elige y evalúa, todo esto a través de la opinión pública.

La forma más popular de gobierno es, ante todo, una forma de vida (Boaventura 2004, Cansino, 2010), que permite que los ciudadanos puedan expresarse y asociarse para la persecución de intereses comunes, lo que favorece la creación de movimientos sociales, a través de los cuales la democracia cobra un nuevo sentido. En un contexto en el que las campañas, el repertorio y el WUNC<sup>2</sup>, elementos básicos de cualquier movimiento social (Tilly, 2009), se pueden realizar en la virtualidad, se abordan los movimientos sociales desde las redes sociales, estableciendo una relación entre democracia, movimientos sociales y opinión pública, puesto que como señaló

---

<sup>2</sup> El WUNC es el valor, unión, número y compromiso de los activistas y que se manifiesta en la propaganda, eslóganes y etiquetas.

Habermas (1981), la opinión pública es la herramienta de poder que tienen los ciudadanos para implementar un cambio social.

En este texto se estudia la importancia que tiene la generación de la opinión pública para la democracia, estableciendo una analogía de la democracia como un edificio y analizando sus distintos componentes (varillas, cimientos, vigas, etc.,), en la cual la opinión pública es la piedra angular del edificio, puesto que como señaló Sartori (2009, p. 31) “... todo el edificio de la democracia se apoya en la opinión pública [porque]... si las opiniones se imponen, las elecciones no pueden ser libres.” Los casos de estudio son el terremoto del 19-S y el feminicidio de Mara, acontecimientos que impactaron a la sociedad y que permiten hacer un peritaje para determinar si las redes sociales demolieron los viejos problemas de la democracia, o si bien, han sido acabados y recubrimientos que los enmascaran.

## **1. La obra: la democracia**

La democracia es una forma de gobierno que tiene en el centro al ciudadano, requiere que éstos participen de manera informada en la cosa pública, que tomen parte de las soluciones de gobierno y que se vuelvan verdaderos protagonistas de la acción pública, para ello el edificio de la democracia se compone de distintos elementos que le dan soporte, posibilidades de expansión, que le permiten sobrellevar crisis y articular las diferentes demandas de los ciudadanos.

## **2. La piedra angular**

Afirmar que la piedra angular de la democracia es la opinión pública no es apresurado o una exageración si se considera que el protagonista de la democracia es el ciudadano (Cansino, 2010), puesto que es él quien elige, es quien demanda y evalúa las respuestas del gobierno, todo ello a través de la opinión pública, por lo que como bien refirió Sartori (1997, p. 31) “... todo el edificio de la democracia se basa en la opinión...”

En la teoría sistémica de Easton se necesita ingresar demandas para que la “caja negra” del gobierno funcione, y esas demandas sólo

pueden entrar a través de la opinión pública, es decir, es el elemento que las concentra para que puedan ser procesadas, por lo que, por ejemplo, en lo relativo al sistema de salud, el ciudadano no necesita saber a qué laboratorio hay que encargar las vacunas y en qué cantidad, sólo debe demandar un buen servicio; o bien, con respecto al diseño urbano tampoco debe de hacerse cargo de medir el largo de los camellones o el ancho de las calles, de contabilizar el número de peatones y autos para que las calles no sean un caos, sólo debe solicitar un mejor diseño urbano y el trabajo especializado de determinar cuántos puentes peatonales y dónde establecer los semáforos se lo deja al gobierno; y si la respuesta (output) llegara a ser inadecuada, la opinión pública dominante de que no se respondió a la problemática generará una nueva demanda que ingresará al gobierno, por lo que la opinión pública es el elemento clave en el funcionamiento de la democracia.

### 3. Los muros

Los muros son el elemento que más se ve en una construcción, no importa si es de un piso o de varios, siempre debe haber alguno, éstos tienen distintas funciones; pueden ser de carga si soporta parte del peso del inmueble, o bien, pueden ser simplemente una división entre una habitación y otra. Los líderes de opinión son los muros de la democracia, no puede haber democracia sin ellos porque son quienes crean opinión pública. El muro no es el edificio completo, pero sin ellos no hay edificio.

A pesar de que los medios masivos de comunicación son básicos para comunicar necesitan de los líderes de opinión para poder transmitir el mensaje. Cada época tiene voces y en la actualidad las que mueven a las masas son las de los líderes de opinión, aunque los intelectuales<sup>3</sup> tienen un papel importante están circunscritos a una cierta élite compuesta por letrados, académicos, artistas y un reducido número de ciudadanos que los siguen, sin embargo, son los líderes de opinión quienes informan qué es lo que está pasando

---

<sup>3</sup> Para Katz y Lazarsfeld (2005) serían “grandes pensadores” y “grandes discípulos”.

a la gran masa de ciudadanos, y que además, cumple con un aspecto fundamental: dirigen la información.

## 2.1. Muros divisorios

Katz y Lazarsfeld (2005) concibieron al líder de opinión como una figura central para la transmisión de la información. Ellos observaron que no todas las personas están en contacto con los medios de comunicación, no obstante, ante algún acontecimiento todos están informados y tienen alguna opinión al respecto, estas personas se enteran y forman su opinión debido a los líderes.

El líder de opinión que observaron Katz y Lazarsfeld está presente en el grupo primario, son los vecinos, figura muy importante en el estudio, amigos, compañeros y familiares que sí están en contacto con los medios y transmiten la información al resto de miembros que no se expone a ellos de manera directa. De hecho, una de sus ideas más importantes es que la opinión pública y el cambio de ésta se debe más a la influencia de los líderes de opinión de sus grupos que a los mensajes que transmiten los medios. (Dede distinguir entre los “grandes diseminadores”, que son los líderes de los medios masivos de comunicación, y los “ciudadanos participantes”, que son los líderes de opinión de los grupos primarios). Su importancia se puede apreciar en la comunicación interpersonal, puesto que es difícil hablar de un acontecimiento sin emitir un juicio al respecto, por ejemplo, al comentar la obra pública se expresa si es necesaria o si es tan sólo un gasto superfluo, y los líderes de opinión de los grupos sociales pueden expresar los acontecimientos adecuados a los valores y necesidades del grupo, por lo cual su papel es muy importante, sin embargo, al actuar en grupos no se les podría considerar un muro de carga para la democracia.

## 2.2. Muros de carga

Los muros de carga en la democracia de masas, en la cual los ciudadanos están expuestos de manera constante a los medios masivos de

comunicación, son los líderes de opinión que surgen de los medios, los llamados nuevos líderes de opinión<sup>4</sup>.

Los líderes de los medios masivos de comunicación son los muros de carga de la democracia porque ellos encaminan en gran medida a la opinión pública. Si se considera la teoría de la exposición selectiva, la cual postula que las personas se exponen a aquellos medios que son acordes a su sistema de valores y creencias, mientras que evaden aquellos con ideología, posturas y creencias opuestas, se puede apreciar que los líderes de opinión de los medios masivos de comunicación encaminan la opinión pública, puesto que la información que comunican, y que posteriormente retransmiten los líderes de opinión de los grupos sociales, ya tiene una postura determinada.

Si se considera la teoría de la agenda *setting* creada por *McCombs* y *Shaw* (1976), la cual afirma que los medios tienen poder en la medida en la que son ellos los que muestran los temas sobre los cuales se va a hablar, no hay mejor manera de expresar esta teoría que en la frase de *Cohen*, retomada por *Rodríguez* (2004, p. 15) “... los medios no tienen mucho éxito en decirnos qué pensar pero sí sobre qué pensar.” Los líderes de opinión de los medios masivos de comunicación son un muro de carga para la democracia porque filtran la información sobre la cual los pequeños líderes<sup>5</sup> de opinión, y el resto de la ciudadanía va a opinar.

### 3. Las varillas

Son, de cierto modo, el esqueleto del edificio, permiten que los muros se sostengan, le dan estabilidad a la construcción y se requiere de varias y su correcta articulación para que la construcción se mantenga en pie. En la democracia las varillas las constituyen el sistema

---

<sup>4</sup> El término “nuevo líder de opinión” surge ante el apogeo de los medios masivos de comunicación, especialmente con la televisión. Se utiliza para referirse a los líderes que tienen presencia en los medios masivos de comunicación. (D’adamo, *et al.*, 2007).

<sup>5</sup> Los llamados “ciudadanos participantes” para *Katz* y *Lazarsfeld*.

de medios masivos de comunicación, y al igual que varillas en una construcción, no puede haber sólo una, se necesitan muchas. En la democracia el sistema de medios está conformado por la televisión con imagen, la prensa con el contenido, la radio con el análisis y las redes sociales con la retroalimentación.

Hay zonas donde un medio es más influyente que los otros, e incluso grupos que se han alejado por completo de un medio; del mismo modo que hay muros sin vigas. Las vigas son el elemento que permite que haya muros con ventanas por donde entre la luz, por lo que un edificio donde no haya una sola viga será una construcción sombría. No es necesario que haya vigas en todos los muros, pero sí es relevante que algunos las tengan, y entre más las posean más luz entrará a la construcción, del mismo modo ocurre con la población, no es necesario que consulte todos los medios, pero si carece de ellos de manera constante su opinión será oscura.

#### **4. El tiempo**

Un edificio es una obra acabada que pretende ser estática por el tiempo que ésta se mantenga en pie, sin embargo, el tiempo hace que la obra sea dinámica, y de cierto modo, la hace inacabada, puesto que de manera constante la renueva, puede ser en temas superficiales como la decoración, en aspectos importantes como los pisos, o bien, tocando sus pilares y reforzándolos para que pueda mantenerse en pie. En la democracia el elemento que permite introducir mejoras, la renueva y la fortalece son los movimientos sociales.

Los movimientos sociales permiten introducir demandas, hacer visibles necesidades, criticar las acciones de gobierno, y de cierto modo, habitar el edificio de la democracia.

El objetivo de esta investigación es conocer el actuar de los líderes de opinión para generar opinión pública en la red, lugar que se ha convertido en el nuevo ágora virtual (Cansino, 2016), y en la cual se han llevado a cabo importantes movimientos, tanto nacionales (#YoSoy132) como internacionales (#MeToo). La red que se estudió es Twitter, la pregunta obligada es ¿por qué Twitter y no Facebook? Esto es debido a que la red social que más genera opinión pública es

Twitter, y hay varias señales que dan muestra de su importancia en la vida política, entre ellas destacan el número de *bots*<sup>6</sup> que hay, es la red social que tiene más cuentas falsas, y no sólo eso, sino que son manejadas por empresas de marketing digital, se estima que el 70% de los usuarios activos en esta red son *bots* destinados a posicionar/crear *Trending Topics*<sup>7</sup>, los clientes más leales de las empresas que manejan *bots* son los políticos, si esta red no fuera determinante para generar opinión pública los *bots* operarían en Facebook pero están en Twitter.

Un segundo indicio de su poder es la cantidad y frecuencia de su uso por parte de los intelectuales y líderes de opinión, ninguna otra red social: Facebook, Instagram, Periscope, YouTube, etc., puede presumir de tener constantemente publicando a la élite como Twitter, es por mucho la red social favorita de los intelectuales y líderes de opinión. Una tercera señal es que es la red más utilizada por las instituciones, tanto a nivel nacional como internacional, un hecho relevante es que ante el huracán Harvey que azotó Texas en 2017, las autoridades tuvieron que recordarle a la ciudadanía que Twitter no sustituía el número de emergencia (911), ya que los afectados preferían twittear lo que ocurría, así como pedir auxilio por esa vía. En el caso mexicano después del terremoto del 19-S la red social antes mencionada fue mediante la cual las instituciones se comunicaron con la ciudadanía, y en el feminicidio de Mara fue el medio a través del cual se informó que se había encontrado su cuerpo.

Un quinto elemento es su diseño, el hecho de que el número de caracteres sea limitado<sup>8</sup> exige que quienes participan en ella sea un público con una amplia capacidad de abstracción y síntesis, lo cual a su vez permite que en pocos minutos los usuarios puedan saber lo que está ocurriendo sin la necesidad de invertir tiempo. Finalmente,

---

<sup>6</sup> Cuentas que aparentan ser reales, pero que son manejadas por empresas de *mass media* digital o de marketing en redes.

<sup>7</sup> Frases, palabras o tema más recurrentes en la red en un momento determinado.

<sup>8</sup> Recientemente se amplió a 280 caracteres.

Twitter por el uso de Hashtags<sup>9</sup> (#), hace que sea un excelente buscador, hay expertos que consideran que después de Google es el mejor buscador que hay, lo que permite encontrar información, lugares y opiniones de una manera rápida. Todos estos elementos hacen de Twitter la red social perfecta para estudiar la interacción, poder e influencia de los líderes de opinión en internet y su impacto en los movimientos sociales.

## 5. Peritaje

El primer desafío a la hora de estudiar a los líderes de opinión es que están entrelazados. A excepción de quienes han surgido de la red que se mantienen activos únicamente en internet,<sup>10</sup> los demás colaboran en más de un medio. El caso más extremo ocurre con quienes laboran en *Televisa* así, por ejemplo, Joaquín López-Dóriga trabaja en *Televisa*, tiene un programa en *Radio Fórmula*, escribe en *el Universal* y tiene un portal de noticias digital. Para escoger a los líderes de opinión se establecieron varios criterios, con la intención de poder estudiar con objetividad a líderes que realmente impactan según el medio que los hizo famosos.

El primer criterio fue que todos sean de nacionalidad mexicana, esto es de suma importancia porque de otro modo en redes sociales resultarían seleccionados Shakira y Messi. El segundo criterio fue que se mantuvieran laborando en el medio que les dio fama, no importa que sea en otra empresa pero sí en el mismo medio, es decir, se puede cambiar de radiodifusora o televisora pero el medio debe seguir siendo la radio o la televisión, esto es relevante porque de otro modo se tendría a líderes de opinión de radio que ya no trabajan en radio, el caso de Pedro Ferriz de Con y Carmen Aristegui ilustran a la perfección esta situación. El tercer criterio fue escoger a las dos

---

<sup>9</sup> En español etiquetas, palabras precedidas del signo numeral (#) que son indexadas al motor de búsqueda.

<sup>10</sup> En el momento del estudio.

redes sociales, televisoras y radiodifusoras más importantes<sup>11</sup>, y de ahí a los dos líderes con más seguidores en Twitter por empresa, de tal modo que en televisión se escogieron a las dos televisoras más importantes (*Televisa* y *TV Azteca*), y a los dos líderes de opinión más populares en Twitter de cada una, dando un total de 4 líderes a analizar por medio.

### *Televisión*

Para escoger se ingresó a las cuentas de quienes laboran en *Televisa* y *TV Azteca* y se consideró si eran propios del medio, es decir, si la televisión los creó, pasando este filtro se buscó a los dos empleados de dicha empresa que más seguidores tuvieran en Twitter, en el caso de *Televisa* el tercer filtro fue determinante (si continuaban trabajando en la televisión), ya que al ingresar al top ten de Twitter, el cual es encabezado por las cuentas de Paulina Rubio y Anahí, podrían haber sido las usuarias analizadas, sin embargo, ninguna de ellas labora actualmente en *Televisa* por lo cual se eliminaron, resultando seleccionados Joaquín López-Dóriga, quien aunque ya no tiene a su cargo el noticiero estelar continúa trabajando en dicha televisora en el programa *Los Reporteros*, y Carlos Loret de Mola a cargo del noticiero matutino *Despierta con Loret* e igual que Joaquín López-Dóriga participa en *Los Reporteros*. En el caso de *TV Azteca* los más seguidos en Twitter son: Javier Alatorre e Inés Sáinz.

### *Radio*

Para escoger a las empresas radiofónicas se acudió al rating, siendo las dos más sintonizadas a nivel nacional *Radio Fórmula* e *Imagen*<sup>12</sup>. Al analizar a los líderes de opinión a nivel nacional, empresas radiofónicas que sólo cuentan con emisiones en un Estado de la República no se consideraron<sup>13</sup>. Resultando seleccionados Francisco Zea y

---

<sup>11</sup> Se excluyó a los periódicos debido a que son un medio poco consumido, según reporta la Asociación del Internet. MX (2017).

<sup>12</sup> Grupo *Acir* aunque tiene más estaciones es menos sintonizada.

<sup>13</sup> A pesar de que algunas de ellas como *Stereo* tienen más rating que los líderes de opinión de los noticieros estudiados.

Pascal Beltrán de *Grupo Imagen*, y Paola Rojas y Denise Maerker de *Radio Fórmula*, a pesar de que los 4 tienen noticieros en televisión su reconocimiento se produjo primero en la radio y continúan laborando en dicho medio.

### *Internet*

En el caso de las redes sociales se consideró a las dos redes con el mayor número de usuarios, siendo Facebook y YouTube las más populares<sup>14</sup>. En YouTube fue fácil encontrar a los líderes de opinión, sin embargo, en Facebook no fue así ya que todas las cuentas importantes corresponden a los líderes de opinión que no han alcanzado la fama debido al uso de esta red social, sino que Facebook les ha sido de apoyo para difundir su trabajo o bien para establecer contacto con sus fans, y las cuentas relevantes que no provienen de personalidades de otros medios son de empresas como *Queso Philadelphia* o *Galletas Habaneras*. Las cuentas más relevantes en México son *Maná* con 16, 951, 776 likes (seguidores) y *Reik* con 15, 366, 609, sin embargo, al no ser importantes gracias a Facebook sino a su carrera musical no se consideraron para el estudio. Seguramente habrá alguna cuenta de un usuario que transmita información en Facebook y que la gente lo identifique por haber iniciado en dicha red social, sin embargo, al no estar en al menos el ranking de las 100 cuentas más importantes de Facebook México, no se consideró.

Al ser las redes sociales más usadas Facebook, WhatsApp<sup>15</sup>, YouTube, Instagram y Twitter, se decidió que solamente se analizaría YouTube, ya que Instagram presenta la misma situación que Facebook, ha sido una red de apoyo para acercar a la gente más no para crear líderes de opinión, y al ser Twitter el medio por el que se analiza la red sería una redundancia. Para analizar el impacto que

---

<sup>14</sup> Con base al reporte de la Asociación del Internet.Mx (2017).

<sup>15</sup> No se consideró para la investigación porque es utilizada como un medio de comunicación interpersonal, y pertenece a la categoría de “Dark Social”, es decir, es una red social, pero no es pública, se requiere de información privada para poder establecer comunicación, tal como el número de teléfono.

generan los líderes de opinión en la red se midió el número de seguidores, para así ver quién es más influyente en la red.

**Cuadro1. Líderes de opinión seleccionados**

Medio	Empresa	Líder de Opinión	Número de seguidores en Twitter
Televisión	Televisa	Joaquín López-Dóriga	7, 861, 542
	Televisa	Carlos Loret de Mola	7,785,633
	Tv Azteca	Javier Alatorre	3,726,746
	Tv Azteca	Inés Sáinz	3, 259, 014
Radio	Imagen	Francisco Zea	332, 000
	Imagen	Pascal Beltrán	319,650
	Radio Fórmula	Denise Maerker	2,236,737
	Radio Fórmula	Paola Rojas	1, 689, 775
Internet	YouTube	Mariand Castrejón (Yuya)	9, 865, 827
	YouTube	Gabriel Montiel (Werevertumorro)	8, 325,614

Fuente: elaboración propia con datos de Twitter.

Se puede apreciar que los usuarios que más seguidores tienen en Twitter son los surgidos de YouTube, sobrepasando a los de la televisión por más de un millón de seguidores, por lo que sus tweets, likes y retweets son los que más impactan en la red de la opinión pública, esto se entiende debido a que son líderes que emergen de la misma internet.

Los segundos líderes de opinión que tienen más importancia en la red son los que surgieron de la televisión, principalmente los de *Televisa*, Joaquín López-Dóriga con 7, 861, 542 seguidores y Carlos Loret de Mola con 7, 785, 633. Los líderes de *TV Azteca*, aunque tienen más seguidores que los surgidos de la radio, tienen varios

millones menos que los de *Televisa*. Javier Alatorre con 3, 726, 746 e Inés Sáinz con 3, 259, 014. Aquí es importante mencionar que de los 4 líderes de opinión considerados de la televisión, 3 se dedican exclusivamente a cuestiones relativas a cuestiones públicas y sólo Inés Sáinz a asuntos deportivos, en tanto que de los que surgieron de internet ninguno se dedica a las cuestiones que involucran a la cosa pública.

Los líderes de opinión de la radio son los que menos seguidores tienen, y nuevamente son los que trabajan en *Televisa* quienes tienen un mayor impacto en Twitter, es el caso de Denise Maerker con 2, 236, 737 seguidores y de Paola Rojas con 1, 689, 775 ambas tienen noticieros en la empresa antes mencionada, y no es que por salir en la televisión tengan mayor difusión, ya que tanto Francisco Zea con 332,000 seguidores como Pascal Beltrán con 319,650 tienen noticieros en *Imagen Televisión*, y no tienen ni la mitad de seguidores que tiene Paola Rojas, esto puede indicar que no es el medio *per se* sino la empresa la que es capaz de empoderar a los líderes de opinión. Con lo antes mencionado se puede ver que los líderes de opinión más importantes en Twitter son: en primer lugar los surgidos del internet, después los de la televisión y en tercer lugar los de la radio.

Dado que el objetivo del capítulo es conocer qué tanto impactan los líderes de opinión en Twitter, se analizan las cuentas considerando el tercer trimestre del 2017<sup>16</sup>, correspondiente a los meses de julio-agosto-septiembre, lapso en que surgen los movimientos relativos al feminicidio de Mara y el sismo del 19-S. Para conocer qué tanto alimentan la red, es decir, si son activos y están compartiendo publicaciones con sus seguidores se contabilizó el número de tweets emitidos en el período señalado. El líder de opinión que más publica es Joaquín López-Dóriga con 9, 248 tweets y una media de 100.43 tweets al día, por otra parte, el que menos alimenta la red también proviene de la televisión y es Javier Alatorre con 54 tweets y una media de 0.58 tweets al día.

---

<sup>16</sup> Período en el que se realiza la investigación.

**Cuadro 2. Actividad de los líderes de opinión en Twitter**

Medio	Líder de Opinión	Seguidores	Tweets emitidos durante el tercer trimestre de año	Promedio diario
Televisión	Joaquín López-Dóriga	7, 861, 542	9,240	100.43
	Carlos Loret de Mola	7, 785, 633	1,860	20.21
	Javier Alatorre	3, 726, 746	54	0.58
	Inés Sáinz	3, 259, 014	192	2.08
Radio	Francisco Zea	332, 000	816	8.86
	Pascal Beltrán	319, 650	2,580	28.04
	Denise Maerker	2, 236, 737	3,796	41.26
	Paola Rojas	1, 689, 775	963	10.46
Internet	Yuya	9, 865, 827	139	1.51
	Werever	8, 325, 614	1,414	15.36

Fuente: elaboración propia con datos de Twitter.

El propósito del capítulo es conocer de qué manera los líderes impactan en la opinión pública, por lo que es pertinente saber si lo que publican es de interés público o son cuestiones personales o de entretenimiento, pero que no sirven para la formulación de demandas, para ello se contabilizó el número de tweets que emitieron relativos a cuestiones públicas, para determinar qué es público y qué no se establecieron los siguientes criterios: 1) si habla de instituciones es público, 2) si hace mención de actores políticos es público, y 3) si es relativo a alguna problemática social es público. No se consideraron como tweets de interés público aquellos que fueran respuesta y en los cuales no se pudiera ver la pregunta, ya que entonces sus tweets fueron para una cuenta en específico.

**Cuadro 3. Participación en asuntos públicos de los líderes de opinión**

Medio	Líder de Opinión	Seguidores	Tweets	Tweets relativos a cuestiones públicas
Televisión	Joaquín López-Dóriga	7, 861, 542	9,240	5,362
	Carlos Loret de Mola	7, 785, 633	1,860	1,219
	Javier Alatorre	3, 726, 746	54	42
	Inés Sáinz	3, 259, 014	192	21
Radio	Francisco Zea	332, 000	816	123
	Pascal Beltrán	319, 650	2,580	726
	Denise Maerker	2, 236, 737	3,796	2,533
	Paola Rojas	1, 689, 775	963	565
Internet	Yuya	9, 865, 827	139	13
	Werever	8, 325, 614	1,414	75

Fuente: elaboración propia con datos de Twitter.

El que twitteó más de cuestiones públicas es Joaquín López-Dóriga, quien ocupa su cuenta de Twitter como si fuera un noticiero, con 5,362 relativos a cuestiones de interés público, quien menos twitteó cuestiones públicas fue Yuya con 13 tweets. Para hacer un análisis detallado de qué tanto influyen en la red y de qué forma lo hacen, se presenta un análisis independiente de cada líder de opinión según el medio.

## 6. Televisión

Joaquín López- Dóriga: 7, 861, 542 seguidores

Media: 100.43 tweets al día

Tweets emitidos: 9, 248

Tweets relativos a cuestiones de interés público: 5, 362 (el 57.98%)

Rango: Máximo: 215 tweets, Mínimo: 49.

Temas sobre los que más twitteó: La formación de Socavones, la extradición de Javier Duarte, los sismos.

El ex conductor del noticiero estelar de *Televisa* es el líder de opinión no emergido de la red que tiene más seguidores. Es el que más tweets comparte en un día; lo que publica es muy variado, ha hecho de su cuenta de twitter una especie de noticiero/programa de revista. El 57.98% de sus tweets son relativos a cuestiones de interés público, al igual que cuando era titular del noticiero estelar de *Televisa* presta mucha atención a asuntos de política internacional, el restante es dedicado principalmente a temas deportivos, es un fiel seguidor de los pumas y no tiene reparo en compartir su afición en twitter, también comunica los resultados de otros eventos deportivos.

Es el líder de opinión que más tweets emite pero no todos son novedosos, ya que muchos de ellos se repiten a lo largo del día, por ejemplo, aquellos que son algún reportaje o investigación los twitteó más de una vez e incluso varias veces a la semana. Sí usa su cuenta para temas que en lo absoluto son de interés público como lo son sus calcetines, los cuales se volvieron famosos cuando aún en el noticiero estelar de *Televisa* en redes se comentaban sus “exóticos” diseños, publicó fotos de él haciendo ejercicio (sólo ocurrió en tres ocasiones), y también para compartir memes que le elaboran sus seguidores sobre su peso, sin embargo, son la minoría de sus tweets.

Un dato de interés es que sí hay interacción con los usuarios, esto ocurre casi siempre los días domingo.

Aunque comparte mucha información de interés público no emite opiniones, sólo informa, los únicos temas en los que sí critica o comenta es en los deportivos y en los relativos a la delincuencia.

Gran parte del número de seguidores que tiene en Twitter se debe a que puntualmente comparte lo último en tecnología y en redes sociales, informa de manera instantánea que Instagram se cayó, revela los detalles del nuevo IPhone o que Twitter amplió el número de caracteres. Un aspecto que también le ha servido para posicionarse en la red, es el hecho de que noche a noche publica su “resumen de noticias” en video<sup>17</sup>, ya sea desde su oficina en *Radio Fórmula* o en su despacho.

Un aspecto interesante es que respondió al llamado de la hermana de Mara para que compartiera la foto de su hermana desaparecida y estuvo pendiente del caso. Es la cuenta más basta y difícil de analizar ya que tiene características únicas. Por las peculiaridades de la cuenta es muy probable que tenga algún asistente dedicado al uso de su Twitter.

Carlos Loret de Mola: 7, 785, 633 seguidores

Media: 20.31 tweets al día

Tweets emitidos: 1, 860

Tweets relativos a cuestiones de interés público: 1, 219 (el 65.53%)

Rango: Máximo: 60, Mínimo: 0.

Temas sobre los que más twitteó: la extradición de Duarte, la formación de socavones, el Sismo del 19-S.

Es la cuarta cuenta más grande en Twitter del estudio, y el segundo más grande que proviene de la televisión. A diferencia de Joaquín López-Dóriga, aunque twitteó menos, la mayoría del contenido que comparte es relativo a temas de interés público. Utiliza su cuenta para promocionar su columna en *El Universal* y su programa en

<sup>17</sup> Lo cual es importante si considera que en internet domina el video y la inmediatez (Ígarza, 2009).

*Radio Fórmula.* Todos los días usa el hashtag de buenos días y el día de la semana, esto es para posicionarse en la red.

Usa su cuenta no sólo como un medio de difusión, también para interactuar con sus seguidores, por lo que la música que se transmite en su programa de radio es elegida por los usuarios en redes. El 34.47% de tweets que no son relativos a cuestiones de interés público suele ser para dar buenos días, interactuar con su audiencia y eventos deportivos. Un detalle es que no comparte temas de su vida privada, no hay fotos de él con su esposa e hijas, tampoco selfies a menos que esté de fondo algo gracioso. Suele responder de manera rápida a los seguidores y cuando le hacen denuncias por medio de Twitter les pide más información. Por las características de la cuenta es muy probable que tenga algún asistente que le ayude en el manejo de su Twitter.

Javier Alatorre: 3, 726, 746 seguidores

Media: 0.58 tweets al día

Tweets emitidos: 54

Tweets relativos a cuestiones de interés público: 42 (el 77.77%)

Rango: Máxima 5 mínima 0.

Temas de su interés: Al estar vinculados con Instagram no estableció algún tema. Sin embargo, sus tweets (en los cuales no eran un link a Instagram), fueron sobre el clima y el regreso a clases.

Javier Alatorre es un caso especial porque casi no usa esta red social, sin embargo, es el que tiene el mayor porcentaje de compartir cosas de interés público, ya que el 77.77% de la información que publica es relativa a este tema. Él rompe con la creencia de que hay que alimentar la red de manera frecuente para tener seguidores<sup>18</sup>, es la quinta cuenta más grande del estudio y la 50 más importante de México.

Un detalle interesante es que en su noticiero siempre aparece un hashtag (#) con el cual interactuar, aunque por lo visto es sólo

---

<sup>18</sup> La correlación entre tweets y seguidores es de -.018.

una decisión empresarial que él no ha tomado en cuenta. La interacción es nula en esta cuenta, debido al número de tweets e interacción que tiene con los seguidores es casi seguro que él maneja su cuenta sin ayuda de algún experto en redes. No la usa de manera convencional, de hecho, la gran mayoría de sus “tweets”, son enlaces para su cuenta de Instagram ya que están vinculadas.

Sí emite opiniones.

Inés Sáinz: 3, 259, 014 seguidores

Media: 2.08 tweets al día

Tweets emitidos: 192

Tweets relativos a cuestiones de interés público: 21 (el 10.93%)

Rango: Máximo: 8, Mínimo: 0.

Temas sobre los que más twitteó: eventos deportivos, promocionar las bebidas de frikko y sus viajes.

Es la única que proviene de televisión que no está vinculada a noticieros, su reconocimiento se lo debe a los programas deportivos, por lo cual no es de sorprender que una gran parte de sus publicaciones sean referentes a este tema. Sólo el 10.93% de sus tweets son relativos a cuestiones de interés público, sin embargo, esto fue debido a los sismos, ya que de los 21 tweets que fueron sobre cuestiones de interés público 20 fueron sobre los sismos del 8 y 19 de septiembre.

El segundo tema más frecuente en su twitter son las campañas publicitarias en las cuales está trabajando y para compartir fotografías de sus viajes o de su vida social. Sí emite opiniones, pero son referentes a temas deportivos y cuestiones familiares. Está consciente del poder que tiene en Twitter y lo usa para pedir ayuda en temas de su interés, por ejemplo, para solicitar sangre para un familiar. Por la cantidad de tweets y las características de su cuenta es seguro que ella tiene el control.

## 7. Radio

Denise Maerker: 2, 236, 737 seguidores

Media: 41.26 tweets al día

Tweets emitidos: 3, 796

Tweets relativos a cuestiones de interés público: 2, 533 (66.72%)

Rango: Máximo: 119, Mínimo: 0

Temas sobre los que más twitteó: la formación de socavones, Javier Duarte y los sismos.

Ella tiene a su cargo el noticiero estelar de *Televisa*, sin embargo, proviene de la radio y se mantiene en dicho medio por lo que se analiza en esta categoría, aunque es indiscutible que la inmensa mayoría de sus seguidores los ha logrado por estar en televisión. Su cuenta está concentrada en temas de interés público, no obstante, muchas son respuestas por lo que no se pudieron contabilizar en esta categoría. La utiliza al igual que sus compañeros de *Televisa* como un medio de difusión de sus participaciones en radio, prensa y televisión, da las gracias todos los días por haberla acompañado en sus programas y también para adelantar los temas que abordará en los noticieros, así mismo, comparte los links<sup>19</sup> para que la puedan escuchar y/o ver a través de Facebook Live y para difundir de lo que está hablando al momento en dichos noticieros. A diferencia de Joaquín López-Dóriga no da continuidad en redes de sus entrevistas, es decir, no dice de lo que se habló, de tal manera que si no se sintonizó el noticiero o programa no se puede saber qué fue lo que dijo el entrevistado sobre el tema que compartió, por lo que los seguidores sólo saben quién fue el entrevistado y el tema pero no sus declaraciones. No publica nada de su vida privada. No suele opinar. Es muy probable que tenga un asistente que le ayude en el manejo de su cuenta.

---

<sup>19</sup> Ligas o enlaces.

Paola Rojas: 1, 689, 775 seguidores

Media: 10.46 al día

Tweets emitidos: 963

Tweets relativos a cuestiones de interés público: 565 (el 58.76%)

Rango: máximo: 32 mínimo: 0

Temas sobre los que más twitteó: Los socavones, Javier Duarte, el sismo del 19-S.

Su cuenta es una mezcla entre juvenil y de líder de opinión, ya que comparte muchas selfies, sus horas de sueño y distintas actividades de su vida personal. El 58.67% de lo que publica es de interés público. Utiliza mucho su cuenta para difundir sus participaciones en radio, comparte de manera casi diaria los titulares de los principales periódicos y acababa de inaugurar su portal de noticias en internet.

El contenido que no es relativo a temas de interés público es para promocionarse y compartir fotos, es la cuenta que más selfies tiene y publica mucho sobre su vida privada. Por las características de su cuenta es muy probable que intervenga alguien más. No suele opinar, sólo informar.

Francisco Zea: 332, 000 seguidores

Media: 2.4 tweets al día

Tweets emitidos: 222

Tweets relativos a cuestiones de interés público: 15.07%

Rango: máximo: 59 mínimo: 0

Temas que ocuparon su atención: Sismos, actores políticos y delincuencia.

Al igual que Paola Rojas y Denise Maerker tiene a su cargo un noticiero en televisión pero en *Imagen*. Es el líder de opinión en radio que menos ocupa Twitter, en tres meses compartió 223 tweets. El 15.07% de sus tweets son relativos a cuestiones públicas, esto es debido a que la inmensa mayoría son una respuesta a preguntas que le hace la audiencia sin que se pueda ver la pregunta, por lo cual no

se contabilizaron. De los líderes de opinión hombres que provienen de medios “tradicionales” él es quien más comparte información relativa a su vida privada, ya que publica fotografías de su prometida y de su hija, así como uno que otro mensaje amoroso. Tiene mucha interacción con sus seguidores y sí emite opiniones. Es muy probable que él maneje su cuenta sin ayuda.

Pascal Beltrán: 319, 650 seguidores

Media: 28. 04

Tweets emitidos: 2, 580

Media: 28.04

Tweets relativos a cuestiones de interés público: 28.13%

Rango: Máximo: 106, Mínimo: 0

Temas que ocuparon su atención: Comentarios/ críticas de actores políticos, corrupción y sismos.

Sí hay un líder de opinión que verdaderamente opine en redes es él. Prácticamente todos sus tweets muestran algún juicio de valor o postura respecto a algún tema, al igual que en el caso de Francisco Zea, al dar respuesta a muchas preguntas de la audiencia hace que baje enormemente su porcentaje de tweets relativos a cuestiones públicas, el cual es de 28.13%. Hay dos características interesantes en su cuenta de Twitter, la primera es que utiliza muchos aspectos ideológicos para emitir opiniones, y la segunda, es que responde con verdadero interés a la audiencia, por lo que señala a ciertas cuentas como *trolls*, a otras más les invita a que ya no lo sigan y a algunas más les agradece por leerlo/verlo/ escucharlo.

Sí publicó aspectos de su vida privada, principalmente de sus vacaciones en las cuales compartió fotos de los lugares a los que iba, también twitteó cuestiones relativas a su alimentación. Todos los viernes a distintas horas de la noche inaugura oficialmente el fin de semana y eso le genera interacción con el público. Abiertamente critica a Andrés Manuel López Obrador, sin embargo, señala que no es una cuestión personal, pero al ser el único candidato seguro a la presidencia, durante ese periodo, está en su deber analizar lo que dice.

Igual que Denise Maerker, López-Dóriga, Carlos Loret de Mola y Paola Rojas utiliza su cuenta para compartir sus participaciones en *Mileno*, periódico del cual es editor. Él nuevamente rompe con la idea de que hay que twittear mucho para tener seguidores, ya que publica de manera más constante y además lo hace llenando de contenido político la red y tiene 12,350 seguidores menos que Francisco Zea, es el líder de opinión de radio y televisión que menos seguidores tiene. Es muy probable que él tenga el control de su cuenta.

## 8. Internet

Yuya: 9, 865, 827 seguidores

Media: 1.5 tweets al día

Tweets emitidos: 139

Tweets relativos a cuestiones de interés público: 13 tweets (1.5%)

Rango: Máximo: 10 Mínimo: 0

Temas sobre los que más twitteó: No hay continuidad entre un tweet y otro, pero la gran mayoría de sus tweets fueron destinados a promocionar sus videos y relativos a su vida amorosa.

La youtuber más famosa es un caso especial, ya que es la usuaria del estudio con más seguidores, sin embargo, su Twitter es de los que menos actividad tiene. En el periodo analizado twitteó en 139 ocasiones de los cuales 13 fueron relativos a temas de interés público (todos sobre los sismos de septiembre), uno de ellos referente al temblor del 8 de septiembre fue un ¿están bien?, mas no hubo respuesta a las contestaciones de sus seguidores. La situación cambia en el sismo del 19-S ya que ocurrió en su ciudad, y en el cual utilizó su cuenta para recolectar ayuda y entregarla a los damnificados.

Su cuenta es más bien un medio de difusión de su actividad en YouTube, ya que la utiliza para avisar cuando subió un video o cuando va a hacer alguna transmisión en vivo. Los demás tweets son relativos a su vida personal y amorosa. Si no hubiera sido por

los sismos su cuenta hubiera tenido un total silencio en temas de interés público. Un aspecto importante es que absolutamente todos sus tweets tienen un fuerte impacto en la red, así sea un “me gustan tus pecas”, tiene de inmediato likes y retweets. Por la frecuencia con la que publica y el contenido que comparte es muy probable que ella maneja su cuenta.

Wever: 8, 325, 614

Media: 15.36 tweets al día

Tweets emitidos: 1, 414

Tweets relativos a cuestiones de interés público: 75 (el 5.30%)

Rango: Máximo: 71, Mínimo: 4

Temas sobre los que más twitteó: Futbol, su apariencia, el comportamiento de las mujeres.

Es el segundo usuario que más seguidores tiene del estudio, no suele twittear sobre temas de interés público ya que sólo fueron el 5.30% de sus tweets. Los temas de interés público sobre los que más twitteó son: la inseguridad y los sismos, (hubo uno referente a Duarte). A excepción de los sismos todos los hizo de una manera chusca<sup>20</sup>, por lo que trivializa la política y hace lo que tanto se le critica a la televisión: desinforma. Tras el sismo del 19-S su participación, al igual que la de Yuya fue para ayudar, sin embargo, él hizo un llamado a Miguel Ángel Mancera para que estuviera a la altura de las circunstancias, así mismo le exigió a los partidos políticos que le devolvieran “su” dinero para ayudar a los damnificados.

La mayoría de sus tweets son relativos a eventos deportivos, es un fan incondicional del futbol y del “*Chicharito Hernández*”, también twitteó sobre el comportamiento de las mujeres, todos ellos con un sentido del humor machista. Utiliza su cuenta para hacer encuestas y conocer la opinión de sus seguidores sobre su trabajo. Asegura que él tiene el control de su cuenta.

---

<sup>20</sup> El llamado *infoentretenimiento*.

En al análisis de contenido de Twitter se encontró la llamada “Polifonía Regulada” (Luchessi y Rodríguez, 2007), concepto que refiere al hecho de una aparente inclusión de distintas voces y posturas, pero que no es real. Los líderes de opinión, especialmente de los medios hoy llamados “tradicionales” presentes en el estudio (televisión y radio), twittearon sobre los mismos temas y además con posturas similares, por lo que si un ciudadano pretende encontrar visiones diferentes en las redes sociales, no las encontrará en las cuentas más grandes, y al ser éstas las que causan mayor impacto en la red, son las que continúan dirigiendo la opinión pública.

## 9. Ladrillos de opinión

Los líderes de opinión son piezas claves y sus seguidores y/o audiencia son sus ladrillos. Un muro no puede existir sin ladrillos<sup>21</sup>, y son sus seguidores quienes los convierten en muros de carga, los vuelven una división o incluso muros falsos. Es la audiencia la que le otorga el poder al líder de opinión, si *Televisa* logra (con todo y su cuestionable credibilidad), ser la empresa que tiene a más líderes de opinión relativos a cuestiones públicas en la red es porque el internet no ha generado líderes de opinión que llenen de contenido la interacción pública-virtual<sup>22</sup>. De este modo se puede concluir que las redes sociales han venido a ser un espacio de interacción política que no han sido llenadas de los temas y las cuestiones que como sociedad deberían ser dominantes.

Las dos cuentas más importantes del estudio no toman como cosa seria la política ni las problemáticas sociales; de hecho, en el caso de Yuya la tercera cuenta más grande a nivel nacional y la más grande del estudio, si no hubiera sido por el sismo del 19-S su silencio hubiera sido absoluto en lo relativo a cuestiones públicas. Al analizar las 10 cuentas más importantes de Twitter, a excepción de

---

<sup>21</sup> En el caso de los muros de cristal sería el armazón.

<sup>22</sup> En el ranking de Twitter la única cuenta que aparece en el top 10 es la de Chumel Torres del *Pulso de la República*, sin embargo, se coloca después de Carlos Loret de Mola.

Yuya, Werever y Javier Hernández (el *Chicharito*, futbolista) todos los demás provienen de *Televisa*: Paulina Rubio (quien debe su fama a *Timbiriche*, grupo musical creado por Luis de Llano productor de dicha empresa), Anahí (*chiquilladas*, novelas y, particularmente, *Rebelde*), Lucero (*Chispita*, la novia de América por las telenovelas), Eugenio Derbez (*La familia Peluche*, *Derbez en cuando*, etc.). Todos ellos no se estudiaron por una razón: actualmente no laboran en *Televisa*, pero son los más poderosos en Twitter. Paulina Rubio con 11, 510, 601 seguidores y Anahí con 9, 956, 520 seguidores son las dos cuentas más importantes de esta red social en México, dejando en tercer lugar a Yuya; por otra parte, Facebook ha sido incapaz de generar un solo líder de opinión, al igual que Instagram y Periscope.

El tema es serio, si los mexicanos cada vez pasan más horas ante la pantalla, sólo que ahora de la computadora, del celular o de algún dispositivo móvil, y el contenido que ahí se comparte es irrelevante para la cosa pública, entonces ¿qué han traído las redes sociales?, ¿realmente han logrado demoler al sistema de medios tradicionales o simplemente ha sido una remodelación?, ¿han servido para que el ciudadano participe de las cuestiones públicas por unos segundos mientras twitteá y después se enfrasque en cuestiones irrelevantes?, o ¿ha sido un medio para que los interesados en política, principalmente, los intelectuales, académicos y periodistas debatan, publiquen y se respondan entre ellos, dándoles la impresión de que ayudan a la masa?

Castells (2012), y para el caso mexicano Villamil (2017), han observado que no es el medio *per se* el que pude transformar a la sociedad, es el uso que ésta le dé a los medios. Si la sociedad espera que la sola presencia de las redes sociales renueve los cimientos de la democracia, fortaleciéndola y permitiendo mejoras sustanciales, sin su participación constante, entonces las redes sociales no han sido más que acabados y adaptaciones que hacen de la democracia un edificio renovado en la fachada, pero que en los cimientos sigue intacto. Como un dato adicional, Carmen Aristegui aparece después de Carlos Loret de Mola en el listado de las cuentas más importantes en México con 7, 740, 964 seguidores, siendo la onceava cuenta más

grande. Es decir, la que tiene la fama de ser la gran ventiladora de la información incómoda para los políticos no compite con las personalidades que la televisión ha creado en Twitter.

Los tweets que más se comparten, que se vuelven *trending topic* y los que más “ruido” causan en la red provienen de las cuentas de Yuya y Werever, lo que es de esperarse al ser las más grandes del estudio, haciendo que Yuya pueda publicar el 11 de septiembre que “los tíos y papás se adueñaron de Facebook” y tener 237 comentarios, 3,800 retweets y 18,000 likes, en tanto que Joaquín López-Dóriga en la misma fecha publicó la historia de Mara y alcanzó 16 comentarios (el 6.75% de los que obtuvo Yuya), 363 retweets, (el 9.55% de los que obtuvo el tweet de Yuya) y 177 likes (el 0.98% que la publicación antes mencionada). La hermana de Mara le envió un tweet a Yuya pidiéndole que difundiera la foto de Mara, y ese día Yuya prefirió hablar del dominio de la gente adulta en Facebook, ¿Qué clase de muro estamos construyendo?

## Referencias

Asociación Mexicana del Internet.MX (2017) *13º estudio sobre los Hábitos de los Usuarios de Internet en México 2017*. Disponible en: <https://www.asociaciondeinternet.mx/es/component/rempository/Habitos-de-Internet/13-Estudio-sobre-los-Habitos-de-los-usuarios-de-Internet-en-Mexico-2017/lang,es-es/?Itemid=> [Consultado 27-10-2017]

Boaventura de Sousa S., y Avritzer L., (2004) “Introducción: para ampliar el canon democrático”. En Boaventura de Sousa *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México: FCE

Cansino, C. (2010) *La Revuelta Silenciosa: democracia, espacio público y ciudadanía en América Latina*. Puebla: BUAP

Cansino, C., Calles, J. y Echeverría, M. (2016). *Del Homo Videns al Homo Twitter: democracia y redes sociales*. Puebla, México: ICGDE/ BUAP

Castells, M. (2012) *Comunicación y Poder*. México, D.F.: Siglo XXI

D' Adamo, O., García V., y Freidenberg F., (2007) *Medios de Comunicación y Opinión Pública*. Madrid: McGraw-Hill

Habermas, J. (1990). *Historia y Crítica de la Opinión de la Opinión Pública*. Barcelona: G. Gili

Ígarza, R. (2009) *Burbujas de Ocio: Nuevas formas de consumo cultural*. Buenos Aires: La Crujía

Katz, E., y Lazarsfeld, P., (1955) *Personal Influence*. New York: Routledge

Luchessi, L., y Rodríguez, G. (2007) *Fronteras Globales: cultura, política y medios de comunicación*. Buenos Aires, Argentina: La Crujía

McCombs, M., y Shaw, D. (1976) "The agenda setting function of the media", *Public Opinion Quarterly*. 36. Pp.176-187

Rodríguez, R. (2004) "Teoría de la agenda setting: aplicación a la enseñanza universitaria". *Red Universitaria de Aprendizaje*. Disponible en: [http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/2297/1/Agenda\\_Setting.pdf](http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/2297/1/Agenda_Setting.pdf) [Consultado 12-05-2019]

Sartori, G. (1997) *¿Qué es la democracia?* Madrid: Taurus

Sartori, G. (2003) *Videopolítica: medios de comunicación, información y democracia de sondeo*. 2<sup>a</sup> ed. México, D.F: FCE

Sartori, G., (2009) *La democracia en 30 lecciones*. Madrid: Taurus

Tilly, C., (2009) *Los movimientos sociales, 1768-2008: desde sus orígenes hasta Facebook*. Barcelona: Crítica

Twitter (2018) Búsqueda avanzada. Disponible en: <https://twitter.com/search-advanced?lang=es> [Consultado 30-04-2019]

Villamil, J. (2017) *La Rebelión de las audiencias*. Cd. de México: Grijalbo.

# **Políticas públicas y capacidades institucionales. La evaluación de dos Fondos del Ramo 33 en municipios del estado de Puebla**

FABIÁN ALEJANDRO GERÓNIMO CASTILLO

GUSTAVO AMARO ZAHUANTITLA

MAYRA ALEJANDRA CERQUERA CÁRDENAS <sup>23\*</sup>

## **Resumen**

En México, el financiamiento para el desarrollo y superación de la pobreza en el orden municipal depende de los recursos financieros federales canalizados a través de dos fondos del Ramo 33: FISM y FORTAMUN. Si bien los ejercicios de evaluación tienen como objetivo la mejora continua en el desempeño de la aplicación de estos Fondos, las capacidades institucionales del Ayuntamiento se

---

<sup>23</sup> \* Fabián Alejandro Gerónimo Castillo. Profesor Investigador de la Maestría en Ciencias Políticas de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Correo electrónico: fabiangeronimo@gmail.com

Gustavo Amaro Zahuantitla. Maestro en Ciencias Políticas por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Correo electrónico: amaro\_zahuantitla@hotmail.com  
Mayra Alejandra Cerquera Cárdenas. Maestra en Ciencias Políticas por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Correo electrónico: alejandra.cerquera.cardenas@gmail.com

ven frenadas por la forma contingente con la que se resuelven los asuntos relacionados con la evaluación y monitoreo de las políticas públicas, por lo que las capacidades institucionales inmersas en el proceso de implementación de las acciones gubernamentales en el ámbito local también se ven frenadas por circunstancias en ocasiones no imputables a la política pública.

El objetivo de este capítulo es analizar los principales resultados en una muestra de municipios evaluados en los ejercicios fiscales 2014 y 2015 en el estado de Puebla para que, desde el marco de las capacidades institucionales, se puedan proponer elementos que consoliden la puesta en marcha de las acciones implementadas con recursos del Ramo 33 (FISM y FORTAMUN) en el ámbito municipal. Se parte de considerar la rendición de cuentas como mecanismo ideal para facilitar, en términos prácticos la legitimidad de este orden de gobierno en el marco de las atribuciones, competencias y responsabilidades que el pacto federal confiere al municipio; posteriormente se desarrolla la manera en la que se aplica la metodología sugerida por el CONEVAL, así como los principales resultados obtenidos; y finalmente se proponen mecanismos prácticos que buscan mejorar el desempeño de los responsables del Fondo, a través de las evaluaciones anuales que se realizan por parte de especialistas externos al propio municipio y que tienen como finalidad última la consolidación de las capacidades institucionales.

Finalmente, es importante señalar que la evaluación de estos Fondos del Ramo 33 tienen como propósito proveer información suficiente, veraz y oportuna para mejorar la toma de decisiones en la aplicación de los recursos destinados a combatir la pobreza y marginación de los ciudadanos de cada municipio en México y al mismo tiempo, consolidar las capacidades institucionales en beneficio de la población.

## **Abstract**

In Mexico, financing for the development and overcoming of poverty in the municipal order depends on the federal financial resources channeled through two funds of Branch 33: FISM and FORTAMUN.

Although the evaluation exercises aim to continuously improve the performance of the application of these Funds, the institutional capacities of the City Council are held back by the contingent manner in which issues related to the evaluation and monitoring of policies are resolved. Public, so the institutional capacities immersed in the implementation process of government actions at the local level are also held back by circumstances sometimes not attributable to public policy.

The objective of this chapter is to analyze the main results in a sample of municipalities evaluated in fiscal years 2014 and 2015 in the state of Puebla so that, from the institutional capabilities framework, elements can be proposed that consolidate the implementation of the actions implemented with resources from Branch 33 (FISM and FORTAMUN) at the municipal level. Be part of considering accountability as an ideal mechanism to facilitate, in practical terms, the legitimacy of this order of government within the framework of the powers, responsibilities and responsibilities that the federal pact confers on the municipality; subsequently, the manner in which the methodology suggested by the CONEVAL is applied is developed, as well as the main results obtained; and finally, practical mechanisms are proposed that seek to improve the performance of those responsible for the Fund through annual evaluations carried out by specialists outside the municipality and whose ultimate goal is the consolidation of institutional capacities.

Finally, it is important to point out that the purpose of evaluating these Ramo 33 funds is to provide sufficient, accurate and timely information to improve decision-making in the application of resources destined to fight poverty and marginalization of the citizens of each municipality in Mexico and, at the same time, consolidate institutional capacities for the benefit of the population.

### **Palabras clave**

Políticas públicas, capacidades institucionales, evaluación, gobierno municipal.

## **Keywords**

Public policies, institutional capacities, evaluation, municipal government.

## **Sumario**

Introducción / 1. Monitoreo, evaluación y capacidades institucionales / 2. Marco jurídico de la evaluación del FISM y FORTAMUN en México / 3. Metodología de la evaluación / 4. Selección de casos en el estado de Puebla / 5. Principales resultados / Conclusiones / Anexo. Resultados de las evaluaciones / Referencias.

## **Introducción**

El federalismo fiscal mexicano se ha articulado de tal manera que, aunque los tres órdenes de gobierno son complementarios y no jerárquicos, los ingresos del municipio dependen en gran medida de las transferencias y aportaciones de la federación, por lo que su actuación se ve constreñida a las reglas de operación vigentes en las leyes que regulan la aplicación de estos fondos; al mismo tiempo, el hecho de que las acciones y programas implementados en este espacio territorial estén supeditados a ingresos externos a los generados de manera autónoma por la autoridad municipal, actúa como una restricción adicional en el uso y aplicación en la solución de los problemas de pobreza y rezago social que existen en cada municipio.

El financiamiento para el desarrollo y superación de la pobreza en el orden municipal, depende de los recursos financieros canalizados principalmente a través de dos fondos del Ramo 33: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM DF; a partir de ahora FISM) y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN DF; a partir de ahora FORTAMUN).

Estos recursos constituyen en buena medida más del 90% del ingreso total de los municipios en el país, por lo que se vislumbra una gran dependencia de este ámbito de gobierno, lo que trae

consigo políticas públicas enmarcadas en las reglas de operación para cada tipo de ingreso. En este sentido, es importante no sólo la reflexión en torno a la capacidad institucional del orden municipal en la captación de recursos propios, sino también en la capacidad de los implementadores de los recursos de estos Fondos, quienes deben sujetarse a las reglas de operación expedidas desde el ámbito federal y de observancia general para todos los municipios del país, independientemente de sus particularidades y requerimientos específicos.

Las reglas de operación establecen los rubros en los que se deberá ejercer el presupuesto, y están relacionados con el abatimiento de la pobreza y del rezago en materia de servicios públicos de los habitantes del municipio; no permiten (en el caso del FISM), la solución de problemáticas específicas que escapen de la lógica establecida, desde las directrices establecidas, a través de la etiqueta de este recurso en la Ley de Coordinación Fiscal vigente (2018).

Si analizamos este proceso desde la óptica del modelo por etapas de las políticas públicas, la agenda del desarrollo local (que incluye principalmente el combate a la pobreza y el rezago social) está especificada en los propósitos que se derivan de la Ley de Coordinación Fiscal en lo referente a la aplicación de los Fondos del Ramo 33: FISM y FORTAMUN, en él se declara que es una prioridad atender a la población en condiciones de pobreza y marginación en todos los municipios del país a través de la inversión en materia de infraestructura (obra pública) y en acciones que mejoren la calidad de vida de la población de este orden gubernamental (artículo 33, artículo 35 y artículo 49).

El diseño se concreta a través de las fórmulas aplicadas en cada Fondo en función de los criterios técnicos que toman como base la población, las magnitudes de pobreza (en cuanto a carencias en rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos de la vivienda, y acceso a la alimentación) derivada de los términos y referencias que están presentes en la Ley General de Desarrollo Social vigente. En el diseño de la aplicación de los Fondos

del Ramo 33, la población objetivo está compuesta por los hogares que presentan un mayor rezago y condición de pobreza multidimensional en los municipios del país. Con ello no sólo se especifica los posibles beneficiarios, sino también las características de los hogares y familias que son potenciales usuarias de los recursos de estos Fondos. Una mención necesaria es la baja participación de la población beneficiada y de los gobiernos locales en la definición de las características, fórmulas y montos asignados.

La implementación de los recursos del Ramo 33, en específico de los Fondos FISM y FORTAMUN están a cargo de los responsables de la Dirección de Obras Públicas de cada municipio; en este sentido, es importante que los integrantes de esta oficina gubernamental conozcan perfectamente las Reglas de Operación contenidas en la Ley de Coordinación Fiscal vigente, y en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Todo ello con la finalidad de ejercer los recursos de estos Fondos con la mayor certeza jurídica, y apegados en todo momento a las reglas de operación vigentes en cada uno de ellos.

Una etapa fundamental, dentro del ciclo de las políticas públicas es la evaluación. En este sentido, una vez que la instancia municipal responsable de la aplicación de los Fondos del Ramo 33 en cuestión (FISM y FORTAMUN) han realizado el cierre del ejercicio fiscal (que inicia el 01 de enero y concluye el 31 de diciembre de cada año), a partir del primer día del año siguiente se encuentran en condiciones de ser evaluados por un organismo externo capacitado para tal efecto (artículo 35, artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal 2018).

Si bien los ejercicios de evaluación tienen como objetivo la mejora continua en el desempeño de la aplicación de estos Fondos, las capacidades institucionales del Ayuntamiento se ven frenadas por la forma contingente con la que se resuelven los asuntos relacionados con la evaluación y monitoreo de las políticas públicas.

Como antes ya se ha expresado, uno de los objetivos de este capítulo es exponer los principales resultados en una muestra de municipios evaluados en los ejercicios fiscales 2014 y 2015 en el

estado de Puebla con miras a proponer mecanismos que hagan más eficiente cada una de las fases de la evaluación de estos Fondos en el ámbito municipal en el marco de la consolidación de las capacidades institucionales. Se parte de considerar la rendición de cuentas como mecanismo ideal para facilitar, en términos prácticos la legitimidad de este orden de gobierno en el marco de las atribuciones, competencias y responsabilidades que el pacto federal confiere al municipio; posteriormente se desarrolla la manera en la que se aplica la metodología sugerida por el CONEVAL, así como los principales resultados obtenidos; y finalmente se proponen mecanismos prácticos que buscan mejorar el desempeño de los responsables del Fondo a través de las evaluaciones anuales que se realizan por parte de especialistas externos al propio municipio.

Finalmente, es importante señalar que la evaluación de estos Fondos del Ramo 33 deberá en cada ocasión que se realice, proveer información suficiente, veraz y oportuna para mejorar la toma de decisiones en la aplicación de los recursos destinados a combatir la pobreza y marginación de los ciudadanos de cada municipio en México.

## **1. Monitoreo evaluación y capacidades institucionales**

En Latinoamérica el monitoreo y evaluación de la administración pública han mostrado avances significativos en la toma de decisiones, Vázquez (2018, pp. 1- 2) considera que ambas etapas se han convertido en dos herramientas esenciales para la acción gubernamental. Es así que existe una variedad de estudios encaminados a conocer los mecanismos de integración de las capacidades institucionales en los diversos ámbitos de análisis respecto del monitoreo y evaluación (nacional, organizacional e individual).

Es así que, pese a que en la región han ocurrido avances en el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas, se cuenta con pocas capacidades para mantener un sistema de evaluación que sea oportuno y adaptado a cada circunstancia, esto particularmente ocurre en el ámbito nacional, situación que se torna aún más compleja cuando se trata de hacer incidencia en los entornos locales.

Ante dicha situación, Vázquez (2018, p. 2) plantea que “Para realizar un monitoreo y evaluación en determinado contexto, es necesario partir de una revisión de las capacidades existentes e identificar cuáles son las que se requiere construir, fortalecer y mantener.”

Analizar las capacidades existentes dentro de las instancias gubernamentales, es una tarea fundamental de la gestión pública. Fue en la década de los 90 que esta tarea llegó a una etapa de madurez, cuando conceptos como competencias, eficiencia administrativa, calidad y cobertura se hacen cotidianos en la definición de las características de los programas y las políticas públicas.

El enfoque de capacidades aplicado al desempeño gubernamental, como categoría de estudio, se desarrolló en la parte final de siglo XX en el contexto de los grandes cambios y reformas que giraron en torno a la mejora institucional del Estado. Este fue retomado a partir de los trabajos de Amartya Sen, quien habría propuesto la Teoría de las capacidades, “... resultado de analizar el bienestar social, desde el punto de vista de la habilidad de la persona para hacer actos o alcanzar estados valiosos” (Urquijo, 2014, citado por Vázquez, 2018, p. 2).

Por otro lado, Hilderbrand y Grindle (1997, citado por Rosas, 2008, p. 125) consideran que la capacidad “... es definida como habilidad para desempeñar tareas de una manera que tenga efectividad, eficiencia y sustentabilidad”. En cuanto a la idea de capacidad institucional, Ospina (2002, p. 4) considera que puede ser entendida como la “... habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas”.

En estos acercamientos, se observa una categoría que coloca el foco de atención en el proceso o en los resultados (lo cual implica la capacidad de los administradores públicos para implementar medidas de monitoreo y evaluación a lo largo de los procesos gubernamentales); sin embargo, en la actualidad, otros autores consideran que las capacidades como categoría analítica tienen como referentes el mercado internacional, la visión reduccionista de la

capacidad y, finalmente, un desarrollo de ideas centradas en el aparato organizacional.

Fue en la década de los 80 cuando surge la necesidad de analizar la capacidad del aparato burocrático, en este sentido Ospina (2002, p. 3) menciona que a mediados de la década se realiza una intervención para mejorar las habilidades, y para cumplir las funciones del Estado, para eso se hace uso de la categoría “Fortalecimiento institucional; centrado en el mejoramiento de la estructura interna, sistemas y estrategias de organización” por medio de consultores o donantes, pero manifestó que tal modelo quedó corto para los problemas de la capacidad institucional puesto que al acercarse a las técnicas y estrategias en su interior terminó por darle la espalda a los grupos de interés y a la sociedad en general.

Esta propuesta resultó ser parcial y excluyente debido a lo que Rosas (2008), considera fue una carencia en las técnicas de reingeniería social, debido a que se limitaba a considerar solamente el fortalecimiento de la estructura interna, los sistemas y estrategias de la organización, así como a los cuadros técnico-burocrático buscando solucionar problemas concretos de la organización, dejando de lado las necesidades de los actores extra gubernamentales.

Martínez y Reyes (2012), refieren que se hizo énfasis a intereses macroeconómicos olvidándose de la importancia que tenía el fortalecimiento de las instituciones, lo que derivaría en un conjunto de reformas de segunda generación. Se contempló una racionalización para lograr objetivos técnicos y administrativos en los programas de política social y de política pública interna (debido ante la falta de liquidez), impuestas al propio gobierno, reflejado en el conjunto de medidas administrativas enfocadas al manejo eficiente de los recursos públicos, a la racionalidad técnica de cada una de las acciones emprendidas por el gobierno.

En este sentido se realiza un viraje en la implementación, esto como parte de un movimiento internacional que consideraba la fragilidad del mercado, y la necesidad de diseñar e implementar políticas públicas apropiadas que lograran el fortalecimiento del aparato

gubernamental a partir de la aplicación de políticas públicas (Ospina, 2008, pp. 3- 6).

Esto se tradujo en una mejora en el desempeño gubernamental en cuanto a funciones, adaptación y movilización acorde con las respuestas aplicadas a los problemas públicos, con miras a refinar la formulación, aplicación y evaluación de la solución en el marco de una gestión pública altamente tecnificada dentro de un contexto mayor al referido exclusivamente a la acción gubernamental: es la incorporación de otros actores en la toma de decisiones lo que genera nuevas interacciones gobierno-actores no gubernamentales en la implementación de políticas públicas.

De esta manera el concepto de capacidad institucional acoge un enfoque de sistemas donde los actores, las organizaciones y el entorno son interdependientes en un espacio público cada vez más disputado debido a la constante interacción entre actores y a los resultados, productos ya no sólo de lógica de implementación del gobierno, sino de los aspectos contingentes que cada vez reclaman la intervención de nuevos actores en la definición de las acciones emprendidas. No obstante, el asumir sin más las capacidades institucionales desde este enfoque ha generado una serie de críticas que se enfocan en lo amplio de los conceptos de capacidad y desarrollo; por lo que, para ganar en concreción al evaluar las capacidades, es necesario distinguirlas en tres niveles: como sistema personal; como sistema de gestión o; como sistemas institucionales y macros (PNUD, 2018, pp. 4- 6).

Considera Ospina. (2002, p. 3 citando a Hall, 2002) en general que “Los conceptos de capacidad y construcción de capacidad son bastantes fluidos, y sus indicadores varían considerablemente dependiendo de los referentes específicos y los valores a evaluar”. Empero, estos a su vez han sido formulados con diferentes acepciones y términos, tales como “... fortalecimiento institucional, capacidad indicada o capacidad efectiva, capacidad como producto o resultado de un proceso o capacidad como proceso” (Rosas, 2008, pp. 121-124), la primera hace referencia al potencial del Estado para llevar a cabo en su totalidad sus tareas; la segunda que se centra en

el desempeño; la tercera que profundiza en las habilidades para desempeñar las tareas en función de la eficiencia y finalmente la última alude a la mejora del mismo en cuanto a funciones con el fin de dar una respuesta adecuada al problema público.

En este sentido, aunque la capacidad, como categoría analítica se refiere a un orden gubernamental, éste no se encuentra aislado de los otros órdenes ni de los poderes gubernamentales; también responde a un contexto social, político y económico determinado por las relaciones que se establecen entre los diferentes actores públicos y privados en la puesta en marcha de acciones que pretenden solucionar un problema público determinado.

Si bien las propuestas conceptuales se enfocan en analizar la capacidad como una propiedad intangible de las organizaciones, se le reconoce como una parte fundamental para alcanzar los objetivos propuestos; se asume así que individuos, instituciones y sociedad en general poseen habilidades que le permiten resolver problemas en miras de alcanzar una mejor calidad de vida, es decir que la capacidad es fundamental para el desarrollo humano, por lo que al analizarlo desde la perspectiva del gobierno se entiende como la cualidad fundamental que se le atribuye al proceso de diseño, implementación y seguimiento del problema público en el cual el actor es visto como parte fundamental en el proceso, haciendo parte de la gobernanza a través de acciones concertadas con otros actores (no gubernamentales) en la puesta en marcha de políticas públicas.

Autores como De Alba y Gómez (2010) ofrecen una mayor claridad sobre el concepto, al dividirlo en cuatro ámbitos analíticos: a) desarrollo institucional; b) nuevo institucionalismo; c) gobernanza democrática y, d) desarrollo de capacidades institucionales.

En el primero se entiende el desarrollo desde el análisis económico por lo que "... supone el aprovechamiento del capital y la tecnología para incrementar la producción, y con ella, mejorar los estilos de vida de la población para alcanzar la paz y el progreso", donde las instituciones públicas por medio del desempeño y gestión logran estos objetivos (De Alba y Gómez, 2010, pp. 52-53).

Desde la perspectiva del nuevo institucionalismo “... no se busca crear instituciones, sino desarrollarlas, definiendo capacidad como la habilidad del gobierno para implementar políticas y proveer servicios para producir resultados eficientes” (Alba y Gómez, 2010, pp. 53), por lo que se enfatiza en el desempeño de las instituciones públicas para optimizar los recursos y procesos para obtener resultados y productos óptimos socialmente.

Por otro lado, la noción de gobernanza “... enfatiza desde las relaciones inter e intraorganizacionales la inclusión participativa de los actores públicos, privados y sociales como agentes del desarrollo” (Alba y Gómez, 2010, p. 54), incorporando entonces la relación del Estado y otras organizaciones para dar solución a los problemas públicos en un contexto de negociación permanente entre los actores gubernamentales y no gubernamentales.

En este sentido, el PNUD (2008, pp. 4-5) realiza una distinción de la construcción y desarrollo de capacidades, con miras a impulsar la agenda internacional en los procesos de reingeniería gubernamental en diferentes países tratando de consolidar funciones, procesos y resultados a partir de la articulación de diferentes actores (individuos, organizaciones, gobierno) de manera sostenible.

Por lo que se refiere a la construcción de capacidades, Ospina (2002) y Rosas (2008), plantean por lo menos tres campos analíticos (proceso, habilidades y capital humano): el primer campo se entiende como un proceso a través del que los individuos, grupos, instituciones, organizaciones y sociedades mejoran sus habilidades para identificar y alcanzar los desafíos del desarrollo de una manera sostenible; el segundo se refiere a la comprensión del proceso a través del cual individuos, grupos, organizaciones, instituciones y sociedades mejoran sus habilidades para desempeñar funciones, resolver problemas y alcanzar objetivos y así abordar sus necesidades de desarrollo en un contexto más amplio; finalmente, el último campo lo analiza como inversión en capital humano, instituciones y prácticas que permite a los países alcanzar metas de desarrollo.

Por lo que respecta al fortalecimiento de capacidades, el PNUD (2008) considera que se desarrolla en tres niveles, el individual

(competencias, experiencias, capital humano), el organizacional (capacidades políticas, acuerdos, procedimientos y marcos internos que permiten funcionar y cumplir con su mandato), y el sistémico referido a un contexto amplio donde interactúan diversos actores, quienes definen la reglas (políticas, legislación, relaciones de poder y normas sociales. Es así que el PNUD (2008) ha elaborado una metodología para el desarrollo de capacidades, basado en un proceso de múltiples actores, en que se realizan frecuentes ajustes en el diseño, aplicación y aprendizaje: involucramiento de intermediarios, el diagnóstico de las necesidades en materia de capacidades, la formulación de respuestas para el desarrollo de capacidades, implementación de respuestas y evaluación del desarrollo de las capacidades (PNUD, 2008, p. 7-9).

En el marco de esta investigación, se entienden las capacidades institucionales como el proceso de interrelación entre actores públicos y privados que permite plantear, a los tomadores de decisiones y a los implementadores de políticas públicas, estrategias específicas para desempeñar sus funciones considerando en todo momento el beneficio de los ciudadanos con miras a consolidar sus derechos sociales en un contexto de democratización de la vida pública.

Finalmente, sobre las formas de evaluar los alcances de este enfoque en la toma de decisiones, Vásquez (2018), menciona el enfoque de Evaluation Capacity Building (ECB), el cual se ha desarrollado a nivel internacional para poner el acento en las capacidades a nivel individual, organizacional y sistémico, en cualquier modelo de monitoreo y evaluación en las entidades federativas.

A partir de este enfoque se puede identificar capacidades existentes, cuáles se requieren construir, fortalecer y mantener. Al observar las capacidades existentes tanto en el ámbito federal y en el local, se muestra una oportunidad para la construcción de las mismas, tanto para el monitoreo y la evaluación de programas, política pública y política social. Por lo cual, la aplicación del monitoreo y evaluación permiten observar áreas de mejoras para el proceso. De este modo, después de lo desarrollado se procede al análisis del

marco jurídico de la evaluación de los fondos FISM y FORTAMUN en el caso mexicano.

## **2. Marco jurídico de la evaluación del FISM y FORTAMUN en México**

La Evaluación de Consistencia y Resultados del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM) y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN) se realiza en cumplimiento con el artículo 85, inciso I, de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria dado que:

... los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios, los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales o cualquier ente público de carácter local, serán evaluados conforme a las bases establecidas en el artículo 110 de esta Ley, con base en indicadores estratégicos y de gestión, por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos, observando los requisitos de información correspondientes.

Para realizar las evaluaciones a los dos Fondos del ramo 33, FISM y FORTAMUN se consideran los Términos de Referencia para la Evaluación de Consistencia y Resultados vigentes, elaborados y publicados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), para analizar la capacidad institucional y de gestión de los Fondos a través de seis temas: Diseño, Planeación y orientación a resultados, Cobertura y focalización, Operación, Percepción de beneficiarios, y Medición de resultados.

Como se ha mencionado anteriormente, el artículo 110, inciso I, de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria indica que se:

... efectuarán las evaluaciones por sí mismas o a través de personas físicas y morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar, que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás que se establezcan en las disposiciones aplicables...

Por lo que los municipios contratan a consultores externos al gobierno municipal para realizar las evaluaciones de Consistencia y Resultados al final de cada ejercicio fiscal y como una responsabilidad que deberán cubrir de manera inmediata al inicio del siguiente año fiscal.

El marco jurídico de la Evaluación de Consistencia y Resultados del FISM y FORTAMUN se sustenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 134; Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículos 85 y 110; Ley de Contabilidad Gubernamental, artículo 75; Lineamientos Generales para la Adopción del Presupuesto Basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal que establece que:

...las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social [FAIS] reciban las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a la población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las Zonas de Atención Prioritaria.

Los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM), se destinan a los siguientes rubros: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y

educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emite la Secretaría de Desarrollo Social.

Asimismo, las obras y acciones que se realicen con los recursos del Fondo a que se refiere este artículo, se orientan preferentemente conforme al Informe Anual de la Situación de Pobreza y Rezago Social de las Entidades y sus Respectivos Municipios o Demarcaciones Territoriales que emite la Secretaría de Desarrollo Social, que se publican en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el último día hábil de enero.

En el caso de los municipios y de las demarcaciones territoriales, éstos podrán disponer de hasta un 2.2228% del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM). Este programa será convenido entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el Gobierno de la entidad correspondiente y el municipio o demarcación territorial de que se trate. Los recursos de este programa podrán utilizarse para la elaboración de proyectos con la finalidad de fortalecer las capacidades de gestión del municipio o demarcación territorial, de acuerdo con lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emite la Secretaría de Desarrollo Social.

Por otro lado, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones del Distrito Federal (FORTAMUN), de acuerdo el artículo 36 de la Ley de Coordinación Fiscal, se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales; al respecto los Gobiernos Estatales y del Distrito Federal deberán publicar en su respectivo Periódico Oficial las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que corresponden a cada municipio o demarcación territorial por concepto de este Fondo. Se presentará el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales teniendo como referencia 2.35% de la recaudación federal participable, la entrega de los fondos se calculará con 0.2123% de la recaudación federal participable, según

la estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

Finalmente, el artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal establece lo siguiente:

... las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN DF), reciban los municipios a través de las entidades y las demarcaciones territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes...

Es decir, en este artículo se establecen los rubros que se pueden ejercer con los recursos provenientes de este Fondo.

Con lo anterior, los artículos 33 y 37 de la Ley de Coordinación Fiscal establecen de manera específica el catálogo de rubros en los que se deben aplicar los recursos en el caso de cada uno de los Fondos. No cumplir con estos artículos, provoca recomendaciones de la Auditoría Fiscal de la Federación o del Estado que se deben solventar a la brevedad para que la aplicación de los Fondos, y, por lo tanto, la llegada de nuevas ministraciones se desarrolle de acuerdo al calendario establecido en el Periódico Oficial del Estado.

### **3. Metodología de la evaluación**

La metodología que se implementa en la evaluación de los Fondos del Ramo 33, FISM y FORTAMUN está en función de los Criterios para la Elaboración de Evaluaciones de Consistencia y Resultados elaboradas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de

Desarrollo Social en México (CONEVAL), y es una Evaluación de Consistencia y Resultados.

La información que se utiliza en las evaluaciones de Consistencia y Resultados de los Fondos del Ramo 33 que se analizan son el Plan Municipal de Desarrollo, los reportes de la aplicación de los recursos federales en el Sistema de la Secretaría de Hacienda y Crédito público (reportes PASH), la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), el presupuesto anual aprobado por el gobierno del estado, el informe anual de actividades del presidente municipal, evidencias fotográficas y documentales de las obras realizadas con los recursos federales del FISM y FORTAMUN, evidencia de las demandas ciudadanas atendidas con los recursos de ambos Fondos, evidencia de la difusión a la población del impacto social de las obras y acciones realizadas con los recursos de ambos Fondos, padrón de beneficiarios de cada obra y acción ejecutada, así como el reporte de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) implementados a partir de las evaluaciones previas.

El objetivo general de esta información es evaluar la consistencia y orientación a resultados del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM) y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones del Distrito Federal (FORTAMUN) en el ámbito municipal en el estado de Puebla para generar información que retroalimenta su diseño, gestión y resultados de la implementación de los recursos de estos Fondos en cada uno de los municipios evaluados.

Del mismo modo, los objetivos específicos dependen en gran medida de los temas a evaluar (mencionados en el apartado anterior), y están vinculados con analizar la lógica y congruencia en el diseño del Fondo, su vinculación con la planeación sectorial y nacional, la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable, así como las posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales; otro objetivo específico es identificar si el Fondo cuenta con instrumentos de planeación y orientación hacia resultados que sirvan de guía en a lo largo de los diferentes procesos

de implementación de los recursos del Ramo 33; también se examina la estrategia de cobertura de mediano y largo plazo y los avances presentados en el ejercicio fiscal evaluado a partir de la aplicación de los recursos del Fondo.

En cuanto a las capacidades institucionales, la evaluación tiene como objetivo analizar los principales procesos establecidos en las Reglas de Operación del Programa (ROP) o en la normatividad aplicable, así como los sistemas de información con los que cuenta el Fondo y sus mecanismos de rendición de cuenta hacia los habitantes en general y hacia la población beneficiada en particular; del mismo modo, este tipo de evaluación busca identificar las técnicas y herramientas con las que cuenta el Fondo para recabar información, para medir el grado de satisfacción de los beneficiarios y los principales resultados que estos instrumentos han arrojado para estar en constante coordinación entre la población que presenta una necesidad y los responsables del Fondo, quienes ejecutan las obras y acciones tendientes a resolver la necesidad señalada.

En este sentido, como parte fundamental de la aplicación de los recursos del Ramo 33, se trata de examinar los resultados de cada uno de los Fondos respecto a la atención del problema para el que fue creado, esto es, si la construcción del problema (en clave de problema público prioritario) ha sido atendido con eficiencia y garantizando las condiciones de equidad y certeza en la cobertura.

La metodología de Evaluación de Consistencia y Resultados busca no sólo observar si se implementan los procesos convenidos en las leyes relacionadas con los recursos del Ramo 33, en específico, de los Fondos FISM y FORTAMUN; al mismo tiempo, intenta recuperar las experiencias de implementación de los recursos en el ámbito municipal a partir de los recursos materiales, administrativos y humanos con los que cuentan los municipios de la entidad.

La evaluación se divide en seis temas de acuerdo con los Términos de Referencia para la Evaluación de Consistencia y Resultados vigentes de CONEVAL: Diseño, planeación y orientación a resultados, cobertura y focalización, operación, percepción de la población atendida, y medición de resultados, que se encuentran

distribuidos en 51 preguntas que en el Cuadro 1 se explican para su mejor comprensión a partir de 14 elementos a lo largo de este ejercicio de evaluación.

**Cuadro 1. Temas de la Evaluación de Consistencia y Resultados**

Temas	Elementos por evaluar
<b>Diseño</b>	1) Descripción del programa. 2) Identificación del problema o necesidad. 3) Diagnóstico del problema o necesidad.
<b>Planeación y orientación a resultados</b>	1) Plan estratégico. 2) Planes anuales de trabajo. 3) Incorporación de evaluaciones externas.
<b>Cobertura y focalización</b>	1) Atención a la población objetivo. 2) Cobertura del programa.
<b>Operación</b>	1) Procesos claves. 2) Demanda total de apoyos. 3) Seguimiento a la ejecución de obras.
<b>Percepción de la población atendida</b>	1) Percepción de la población atendida.
<b>Medición de resultados</b>	1) Avance en indicadores de la MIR. 2) Justificación de avances por medio de evaluaciones externas o estudios de programas similares.

Fuente: Elaboración propia con base en los Términos de Referencia para la Evaluación de Consistencia y Resultados, CONEVAL, 2015.

En este sentido, la importancia de los temas reside no sólo en su carácter estratégico en la integración de un vector fundamental para la propia evaluación, sino en la capacidad de cada uno de los temas para explicar a través de reactivos las condiciones específicas en las que se lleva a cabo la ejecución de los Fondos FISM y FORTAMUN en cada uno de los municipios.

La ventaja de dividir en grandes temas una evaluación es la facilidad para elaborar y gestionar las recomendaciones para las

entidades evaluadas y para que los evaluadores de manera propositoria recomiendan, a través de evidencia proporcionada por los responsables municipales de la ejecución de los recursos del Fondo, los Aspectos Susceptibles de Mejora en cada uno de los cuestionamientos que se derivan de la puesta en marcha de los recursos en un contexto de Reglas de Operación que aplican para cada Fondo y de manera igual en cada uno de los municipios del país.

Cada uno de los Temas está orientado a integrar de manera consistente la razón de ser de una Evaluación de Consistencia y Resultados, y como ya se observó en el Cuadro 1, no todos los temas tienen la misma cantidad de elementos debido a que en unos se profundiza más sobre los procesos y su coherencia interna y externa a partir del cumplimiento de las Reglas de Operación vigentes. En el Cuadro 2 se desglosan el número de preguntas que integran cada uno de los temas hasta conformar un total de 51 preguntas, tal como se ha sostenido más arriba.

**Cuadro 2. Reactivos por tema**

Temas	Preguntas	Total
<b>Diseño</b>	1-13	13
<b>Planeación y Orientación a Resultados</b>	14-22	9
<b>Cobertura y Focalización</b>	23-25	3
<b>Operación</b>	26-42	17
<b>Percepción de la Población Atendida</b>	43	1
<b>Medición de Resultados</b>	44-51	8
<b>TOTAL</b>	51	51

Fuente: Elaboración propia con base en los Términos de Referencia para la Evaluación de Consistencia y Resultados vigentes de CONEVAL, 2015.

Los seis temas incluyen preguntas específicas, de las que 34 son respondidas a través de niveles de respuesta que se seleccionan en

función del análisis sustentado en evidencia documental y haciendo explícitos los principales argumentos empleados en el mismo. Las 17 preguntas restantes son respondidas mediante un esquema binario (Sí aplica/ No aplica evaluación). En los casos en que la respuesta es Sí aplica, se justifica con evidencia documental y los principales argumentos que se emplean en la misma.

El proceso metodológico para la evaluación del FISM y del FORTAMUN, sigue el mismo curso de evaluación establecido en los lineamientos básicos para el Presupuesto Basado en Resultados y la Metodología de Marco Lógico, así como los instrumentos de planeación estratégica. Es así que busca seguir los procesos y subprocesos necesarios, hasta obtener evidencia en el logro de resultados, tal como se observa en el Cuadro 3 que se hace una descripción detallada de las etapas de evaluación, de acuerdo a los fundamentos del ramo 33 sobre FISM y FORTAMUN.

**Cuadro 3. Descripción de etapas de la evaluación**

Diagnóstico y priorización	Busca observar el proceso de identificación de la población potencial, la población objetivo y la población atendida, así como su ubicación geográfica; a la par de los mecanismos mediante los cuales el Ayuntamiento atendió sus prioridades, en términos del impacto en el desarrollo social. Además, se busca establecer si se fijaron objetivos y metas, que permitan evaluar el desempeño de los recursos del FISM y del FORTAMUN en cada año evaluado.
Alineación con el Plan Municipal de Desarrollo	En esta etapa se analiza la vinculación de los objetivos fijados en el Plan Municipal de Desarrollo y su relación con la aplicación del FISM y el FORTAMUN; así como la alineación con el Plan Estatal de Desarrollo y con el Plan Nacional de Desarrollo; también se busca evidencia que la aplicación de los recursos está apegada a la normatividad vigente.

Presupuesto Basado en Resultados	En esta fase se revisa la forma en que se asignó el presupuesto del Ayuntamiento, involucrando los recursos que provienen del FISM y el FORTAMUN a partir de su vinculación con las prioridades fijadas anteriormente; además, se analiza si existen indicadores de desempeño que permitan conocer su avance. Con esta información se evalúa la diferencia entre las metas programadas y alcanzadas (eficacia) y los costos que involucra (eficiencia).
Indicadores de Resultados	En esta parte del proceso de evaluación se analiza la aplicación de la Metodología del Marco Lógico (MML) y la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) para verificar la congruencia entre los indicadores propuestos y las metas generales del programa, en función del seguimiento al padrón de beneficiarios y su grado de satisfacción con la infraestructura y los servicios otorgados con recursos del FISM y del FORTAMUN
Transparencia	Se evalúa la forma en que el Ayuntamiento informa sobre la aplicación de los recursos y los resultados obtenidos, la información relevante necesaria es monto de los recursos, su origen y el número de beneficiados; finalmente, se busca la evidencia del cumplimiento con el Sistema de Formato Único del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH).

Fuente: Elaboración propia con base en los Términos de Referencia para la Evaluación de Consistencia y Resultados vigentes de CONEVAL, 2015.

Fue así que para realizar la evaluación de los dos Fondos, se aplicaron tres herramientas: un cuestionario de 51 preguntas (que ya fue explicado) respondido a partir del análisis de gabinete con la información proporcionada por la dependencia responsable de la ejecución del FISM y FORTAMUN en cada uno de los municipios; de manera adicional se aplicó un cuestionario complementario de percepción de los beneficiarios de las obras y acciones llevadas a

cabo por cada Fondo, buscando en los dos casos abarcar al 30% de la población beneficiada por los Fondos; finalmente, las evaluaciones fueron presentadas y discutidas mediante grupos de discusión integrados por los funcionarios de la Dirección de Obras en el municipio, integrantes del Cabildo y en ocasiones con la presencia del presidente municipal, con la finalidad de reforzar, exponer y verificar que la evaluación y los principales hallazgos estuvieran en concordancia con las personas responsables de ejercer estos recursos en el Ayuntamiento.

En ocasiones, la técnica de grupos focales servía para aclarar los resultados que se obtenían en cada evaluación, mismos que eran sustentados mediante la evidencia documental que se solicitaba al inicio del ejercicio de evaluación, con lo que se garantiza la imparcialidad e independencia de los resultados por parte de los evaluadores. Este ejercicio sirvió en todas las ocasiones para que los funcionarios y servidores públicos tomaran conciencia de la importancia de los procesos de implementación que tenían ante sí en cada obra o acción puesta en marcha con estos recursos. Del mismo modo, este ejercicio de evaluación resultó de utilidad para los integrantes del Ayuntamiento porque a partir de estas evaluaciones, reconocían la labor de la Dirección de Obras como una oficina estratégica en la puesta en marcha de acciones tendientes a reducir la pobreza y marginación de los habitantes del municipio.

Como más adelante se señalan, las principales limitaciones en la aplicación de estos recursos era que la propia normatividad era trasladada de la federación al municipio, cuestión que en ocasiones imposibilitaba el uso específico de los recursos, pero que también limita la discrecionalidad de su aplicación; también resalta la capacidad de organización de la propia Dirección de Obras para ejecutar obras y acciones en el municipio, debido a que se observaba de manera invariable que una alta capacidad de organización interna estaba relacionada con resultados óptimos en las puntuaciones de la evaluación; finalmente, el uso no planificado de los recursos debido a cuestiones políticas, sociales o de incidentes ambientales no previstos repercutió de manera negativa en los procesos de toma de

decisión de las obras y acciones prioritarias, por lo que de manera regular los responsables de la aplicación de los Fondos no podían planificar de manera estratégica cada ejercicio fiscal, aun cuando existe y se utilizan para la discusión y diseño de programación los Comités de Desarrollo Social en las reuniones de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal en la primera sesión de trabajo de los Cabildos municipales.

Los límites de la evaluación residen en su naturaleza no vinculante, es decir, a partir de las recomendaciones para mejorar el desempeño del Fondo relativo a la metodología para la planificación y los resultados del ejercicio evaluado, se pretende tomar experiencia sobre los siguientes ejercicios de aplicación de los recursos; no se pretende fiscalizar o emitir una penalización sino mantener, perfeccionar e implementar estrategias para hacer eficiente la aplicación de los recursos del Ramo 33.

#### **4. Selección de casos en el estado de Puebla**

La selección de la muestra de municipios que se han incorporado a la Evaluación de Consistencia y Resultados en el estado de Puebla, México depende en gran medida de la disponibilidad de datos que se han obtenido a partir de los ejercicios efectuados desde 2015 en la entidad. Aunque la finalidad es estrictamente de investigación, se hace hincapié en señalar que la selección de la muestra es aleatoria y está integrada por municipios que hayan realizado las evaluaciones de Consistencia y Resultados de los Fondos FISM y FORTAMUN de los ejercicios fiscales 2014 y 2015.

Se parte de considerar que la evaluación es en sí el mecanismo idea para la rendición de cuentas ante la ciudadanía en el ejercicio de los recursos fiscales y que se ven concretada en las acciones y obras que se ejecutaron durante los dos años evaluados. Del mismo modo, se considera que las evaluaciones son procesos que constituyen una oportunidad para examinar el logro de objetivos en el marco de las capacidades institucionales en la implementación de políticas públicas en el orden municipal.

Es así que la legitimidad en el marco de las atribuciones, competencias y responsabilidades que el pacto federal confiere al municipio se ve fortalecida a partir de la evaluación externa, esto es, que un agente diferente al propio Ayuntamiento realiza un ejercicio de valoración con una metodología específica que no depende en ningún momento de los responsables de los Fondos, otorga certeza en las acciones emprendidas y es una ocasión ideal para reflexionar sobre el quehacer de los implementadores de políticas públicas, sus alcances y limitaciones en el marco de las capacidades institucionales puestas en marcha para resolver los problemas de pobreza y rezago social en la población objetivo.

El estado de Puebla se localiza en la zona centro del país y está a 130 kilómetros de la capital del país. Está compuesto por 217 municipios distribuidos en 7 regiones socioeconómicas: Sierra Norte, Sierra Nororiental, Valle de Serdán, Angelópolis, Valle de Atlixco y Matamoros, Mixteca, Tehuacán y Sierra Negra. Los municipios seleccionados fue debido a que realizaron las evaluaciones de Consistencia y Resultados 2014 y 2015 y son Ahuacatlán, Chiconcuautla, Chigmecatlán, Huejotzingo, San Juan Atzompa, San Nicolás de los Ranchos, San Salvador Huixcolotla, Tlahuapan, Zacatlán y Zautla, todos en el estado de Puebla.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI) y la CEPAL (2011) un municipio se considera rural si tiene menos de 2,500 habitantes, mientras que se considera urbano si en el municipio habitan más de 2,500 habitantes. En este sentido, de la muestra arriba señalada, 80% de los municipios seleccionados son considerados urbanos, mientras que el 20% restante es rural.

De entrada, esto plantea un reto para generalizar los resultados debido a que la muestra que se ha seleccionado no está balanceada; no obstante, se sostiene que la capacidad institucional no depende de la categoría rural-urbano del municipio, sino de la capacidad de la Dirección de Obras para ejecutar con eficiencia las demandas de la ciudadanía a través de obras y acciones que busquen mejorar las condiciones de pobreza y rezago en las que se encuentran.

Por otro lado, si se atiende a los criterios de distribución espacial, la mayoría de los municipios de la muestra se encuentran alejados de la capital del estado; por lo que la movilidad de funcionarios públicos responsables de la ejecución de los Fondos FISM y FORTAMUN debe hacerse casi siempre con el capital humano que se encuentra en la región o en el municipio. En este sentido, aunque todos los Directores de Obra tienen una formación universitaria (Ingeniería o Arquitectura), ninguno reside en la ciudad de Puebla; por lo que se sostiene que la designación de los Directores de Obras y personal asociado está en función de la disponibilidad de perfiles en los municipios.

De esta manera, los problemas que enfrentan a lo largo de la implementación de los recursos a través de obras y acciones no se documentan debido a la ausencia de prácticas de reconocimiento de la labor que se desarrolla. Es decir, los problemas se resuelven con los medios que se tienen a la mano y de manera contingente, esto es, se resuelven al mismo ritmo que se van presentando.

Los municipios que se han seleccionados fueron evaluados en los dos años de referencia y las calificaciones que se obtuvieron en buena medida reflejan la capacidad de respuesta, innovación y experiencia que los funcionarios poseen para desempeñar esta encomienda. De esta forma, las capacidades institucionales son evidenciadas en las evaluaciones debido a que son ellas las que permiten que los resultados rebasen el sentido de lo técnico y se colocan más en la posibilidad de recuperar prácticas que involucran la pericia, estrategias y posibilidades de resolver problemas por parte de los especialistas en los municipios en cuestión.

En cada una de las evaluaciones se cuidó que los recursos se aplicarán en los rubros que recomiendan las Reglas de Operación, y al mismo tiempo en las Zonas de Atención Prioritaria que establece la SEDESOL y el INEGI. A partir de estas dos precisiones, se puede considerar que la ejecución de las obras y acciones se ha llevado a cabo, en lo general, apegado a la normatividad vigente.

Adicionalmente, se procuró que en cada uno de los municipios no sólo se contará con la información necesaria para ser evaluado,

adicionalmente, fue necesario acudir a las obras realizadas (hasta cubrir de manera mínima 30% de ellas) para aplicar un instrumento de satisfacción de la población beneficiaria; de esta forma se confirmaba la existencia de la obra o de la acción, el grado de satisfacción de la misma, los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que se habían implementado, las posibles fallas o inconsistencias en la ejecución, y capacidad del gobierno municipal para transformar las demandas ciudadanas en acciones que mejoraran las condiciones de pobreza y marginación en las que vivía la población beneficiada.

## 5. Principales resultados

La evaluación de Consistencia y Resultados del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM) y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones del Distrito Federal (FORTAMUN) 2014 y 2015, para los municipios seleccionados se analiza a continuación y finalmente, se expone el análisis y las recomendaciones; así mismo se comenta de manera general los resultados que se obtuvieron promediando cada uno de los resultados por tema en los municipios seleccionados.

**1.- Diseño.** De manera general, el diseño en cada uno de los municipios analizados es consistente con el propósito de los Fondos evaluados, se identifica en todos los casos la población objetivo y se le ubica territorialmente; además se definen los indicadores para la medición de los avances en materia de abatimiento de la pobreza y el rezago social. No obstante, lo anterior, los indicadores no señalan los plazos de revisión y actualización de la situación. En este sentido, se puede observar que independientemente del tipo de municipio del que se trate (rural o urbano), las actividades de seguimiento o monitoreo de las acciones emprendidas con los recursos del FISM y FORTAMUN no están presentes en la agenda de los responsables en cada municipio. Ocurre que todos los funcionarios públicos conocen el marco regulatorio de cada Fondo y, en consecuencia, aplican

los recursos; no obstante, la aplicación de recursos en obras y acciones no lleva incluido el seguimiento de las acciones emprendidas, por lo que cualquier esfuerzo que se encamine a reducir los indicadores de pobreza y rezago no son monitoreados a través del tiempo. En este sentido, las capacidades institucionales están limitadas a las acciones que marcan los reglamentos y demás disposiciones, pero no producen cambios significativos en la implementación de mecanismos que coadyuven al mejoramiento del diseño de las reglas de operación y ejecución de los recursos de estos Fondos.

**2.- Planeación y orientación a resultados.** El Plan Municipal de Desarrollo es el plan estratégico que determina las líneas de acción, objetivos y metas en el combate a la pobreza y el rezago social en los municipios seleccionados. Sin embargo, no existen actualizaciones del Plan Municipal, se carece de planes anuales que actualicen el logro de objetivos, las metas por alcanzar o las acciones que se deberán emprender en cada ejercicio fiscal para lograr los resultados esperados. En todos los casos el Plan Municipal actúa como agenda del gobierno que se tiene como referencia, pero no se actualiza en cada ocasión; se tiene la impresión de considerarlo como un requisito de la administración municipal, antes que una hoja de ruta que traza los derroteros que se deberán seguir durante la gestión (que de manera excepcional no es un trienio, sino que abarcó cuatro años con ocho meses para alinear las elecciones de autoridades municipales, gubernatura, diputaciones locales y federales, senadurías y presidencia de la república en esta ocasión en el estado de Puebla).

Del mismo modo, se observó que en todos los municipios de la muestra no se realizan actividades de monitoreo para validar los resultados obtenidos durante la intervención del Fondo, por lo que los resultados no se pueden cuantificar con una base móvil en cada inicio de año, sino de manera acumulada respecto al inicio de la administración municipal. Este hecho puede llegar a considerarse pernicioso debido a que, por acumulación de obras y acciones de los Fondos FISM y FORTAMUN se puede afirmar que se está avanzando en el logro de objetivos y metas, pero no se puede sostener con

certeza que los resultados están abonando a los problemas que se han considerado como prioritarios en cada municipio.

3.- Cobertura y focalización. El Plan Municipal de Desarrollo de cada municipio contiene elementos para focalizar la población objetivo y ésta es consistente con los criterios establecidos en las Reglas de Operación de los Fondos del Ramo 33. No obstante, sólo 20% de los municipios cuentan con metas de cobertura derivadas de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), el resto carece de una MIR que defina de manera consistente los fines, propósitos, componentes y acciones para resolver los problemas públicos con recursos del FISM y FORTAMUN.

No obstante, lo anterior, las MIR que se encontraron en los municipios que antes se han señalado, adolecen de mecanismos para efectuar mediciones continuas que evidencien los logros en la cobertura de los servicios ofrecidos. Respecto a la focalización, uno de los principales problemas que se presentan en todos los municipios es que no se cuenta con un padrón de beneficiarios que contengan las características socioeconómicas de la población objetivo, de tal forma que las obras y acciones se basan en criterios generales de cobertura sin mecanismos que permitan una focalización de la población beneficiada para hacer cada vez más eficiente en el uso de los recursos de ambos Fondos.

4.- Operación. En todos los municipios, los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo son estandarizados y responden a la población objetivo seleccionada por cada Fondo: se realizan las solicitudes de obras o acciones por parte de la población, la cual es transmitida a las autoridades mediante un escrito libre donde se plantean las necesidades a atender y se acompañan de las firmas de los vecinos involucrados directamente.

En otras ocasiones, es el presidente municipal quien, a partir de los compromisos hechos durante la campaña, durante las visitas o reuniones con habitantes de diferentes localidades, adopta el compromiso de asignar recursos para resolver algún problema público.

Finalmente, otras de las vías para hacer visibles las solicitudes de obras y acciones solventadas con recursos del FISM o del FORTAMUN es la primera reunión anual del Cabildo, donde se reúnen los regidores y el presidente municipal, los representantes de cada comunidad o localidad del municipio y habitantes interesados; y es ahí donde se solicitan y acuerdan las obras y acciones que (además de las agendadas con anterioridad desde el Ayuntamiento) se llevarán a cabo durante el año de gestión.

Una mención necesaria es que todos los procedimientos para otorgar apoyos de los Fondos en cuestión, están apegado a los criterios establecidos en las reglas de operación; no obstante, son poco claros los criterios de selección y priorización de las obras y acciones. Es evidente la necesidad en los municipios de un manual de procedimientos que garantice el seguimiento de las solicitudes aceptadas y no aceptadas. Por lo que, de nueva cuenta, se enfrentan a problemas relacionados con las capacidades institucionales, donde el seguimiento de solicitudes, de acciones realizadas y puesta en marcha de la normatividad de los recursos de ambos Fondos, son llevados a cabo de acuerdo a la propia dinámica del municipio, lo cual impide que existan mecanismos imparciales que den transparencia y certidumbre a la población que solicita obras y acciones.

5.- Percepción de la población atendida. Los Fondos que se evalúan están destinados a combatir los problemas de pobreza y marginación de la población en el ámbito municipal, no obstante, en todos los municipios es marcada la ausencia de mecanismos, herramientas o instrumentos dirigidos a conocer la percepción de los beneficiados. En este sentido, es importante señalar que la evaluación no se considera en sí el fin de las acciones emprendidas por ambos Fondos, sino que es una herramienta que está a disposición de los responsables municipales para tomar mejores decisiones, reconsiderar aquellas que no están obteniendo resultados óptimos, y para implementar medidas que incidan de manera positiva en el bienestar de la población, siempre y cuando se cuenten con canales que

permitan el acercamiento continuo entre autoridades y población beneficiada.

Del mismo modo, el conjunto de obras y acciones realizadas con el FISM y el FORTAMUN en los municipios no es el fin en sí mismo para acabar con la pobreza y la marginación, tan sólo deberá entenderse como el inicio de la mejora en las condiciones de la población; por esta misma razón, no se considera adecuado asumir que la entrega de las obras o realización de las acciones es la última etapa de la acción gubernamental en el ámbito municipal, por la recepción de obras y acciones deberá estar acompañada por visitas periódicas a las obras, monitoreo constante de las mismas, implementación de instrumentos para conocer el grado de satisfacción de la población con la acción gubernamental, etc., de tal forma que la obra en sí no es más que el comienzo de una nueva relación entre la ciudadanía y el gobierno municipal, donde lo prioritario es el conjunto de acciones y medidas que se desprenden de su entrega ya que se busca reforzar la confianza en las instituciones gubernamentales en el ámbito municipal.

Como se puede apreciar de nueva cuenta, las capacidades institucionales en cuanto a la percepción de la población atendida no se circunscriben a conducirse en función de las Reglas de Operación de cada Fondo, sino que dependerá en gran medida del conjunto de iniciativas de los operadores de ambos Fondos, que busquen conocer en todo momento el grado de satisfacción de la población a través de la implementación de herramientas de mejora continua en el servicio que se está ofreciendo.

**6.- Medición de resultados.** La normatividad vigente para aplicar los recursos del FISM y del FORTAMUN en el orden municipal depende de los lineamientos expedidos en el orden federal, sin embargo, esta misma normatividad obliga a los Ayuntamientos a establecer mecanismos para medir resultados en cada ejercicio fiscal o año de gestión gubernamental.

En todos los municipios evaluados, los responsables del Fondo no exponen los resultados basados en documentos de planeación

estratégica, y esta situación limita en gran medida sus capacidades de gestión y administrativas disponibles; es decir, las capacidades administrativas se construyen a la ejecución de los Fondos en función de la normatividad, pero deberían estar más atentas de la medición de resultados en cada ejercicio fiscal, pero al no contar con mecanismos adecuados para tal tarea, parece que en cada año se inicia de cero y todos los logros obtenidos son considerados como de primer orden pero sin escala o temporalidad de comparación. Por lo anterior, es necesario llevar a cabo evaluaciones de impacto social y de desempeño que refuerzen y complementen las actuales de consistencia y resultados en los municipios analizados para examinar el proceso de creación de valor público que deberá otorgar sentido y acompañamiento a cada acción gubernamental.

En las gráficas del anexo se muestran los resultados promedio obtenidos en los municipios evaluados en cada uno de los Fondos. En cada caso, se puede observar que aun cuando los resultados deseables y los obtenidos están alejados en algunos temas, es fundamental el análisis e implementación de los Aspectos Susceptibles de Mejora que en cada evaluación se entregan a los municipios. En este sentido, la utilidad de la evaluación deberá estar vinculada con la mejora continua y el reforzamiento de las capacidades institucionales por parte de los responsables de la implementación de los recursos en cada Fondo.

## Conclusiones

Las capacidades institucionales, tal como han sido definidas en este documento, son un componente fundamental en la creación de valor público a partir de las interrelaciones que promueven entre los diferentes actores involucrados en las políticas públicas; también es importante reflexionar sobre las condiciones específicas en las que la implementación de acciones gubernamentales se lleva a cabo. En este sentido, es importante generar condiciones óptimas para que el capital humano responsable de la aplicación de los Fondos FISM y FORTAMUN en los municipios encuentre elementos que hagan cada vez más especializada su labor; también es prioritario generar

condiciones tales que permitan la interrelación entre actores públicos (gubernamentales y no gubernamentales) y privados en beneficio de la población beneficiada.

Como se pudo observar a partir del análisis general de las evaluaciones realizadas a diez municipios del estado de Puebla en los años 2014 y 2015, existe una baja capacidad institucional para innovar, dar seguimiento y monitoreo a las acciones emprendidas con los recursos FISM y FORTAMUN en el orden municipal. Adicionalmente, se sostiene que el compromiso de los responsables de la aplicación de los recursos del Fondo concluye con la entrega a la población beneficiada de obras y acciones contempladas en las Reglas de Operación vigentes en ambos Fondos, no obstante, existe un bajo nivel de innovación en el seguimiento y monitoreo de las obras una vez entregadas a la población, situación que va en detrimento de la capacidad de recibir retroalimentación por parte de los propios beneficiados en el municipio.

La creación de valor público implica que los públicos (beneficiados, garantes) y el árbitro (los evaluadores externos) puedan recuperar espacios de diálogo para reflexionar sobre lo que es valioso a partir de la acción gubernamental en la lucha contra la pobreza y el rezago social. El diálogo y la negociación son elementos imprescindibles para construir de manera colegiada en sociedades cada vez más plurales un sentido de satisfacción (no sólo material) que implica recuperar la confianza en los actores públicos, abrir ventanas de oportunidad para alianzas benéficas para todos y generar condiciones de certidumbre hacia el futuro.

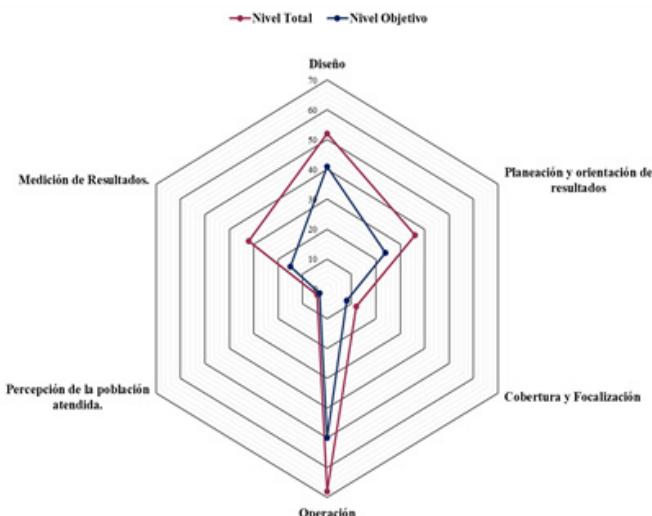
Un elemento importante que se debe señalar es que las capacidades institucionales no sólo se circunscriben a la posibilidad de seguir los manuales y reglas de operación; en realidad estas son las reglas de aplicación de los recursos y no depende del tipo de municipio (rural o urbano), pero sí depende del personal que esté integrando la Dirección de Obras y de la capacidad de liderazgo del titular de esta dependencia para implementar mecanismos que logren mejorar las condiciones en las que las obras y acciones ejecutadas impactan de manera positiva en la calidad de vida de los habitantes

de cada municipio. En este sentido, las capacidades institucionales rebasan las reglas de operación y se colocan como un elemento valioso en la toma de decisiones en condiciones específicas para cada municipio del estado.

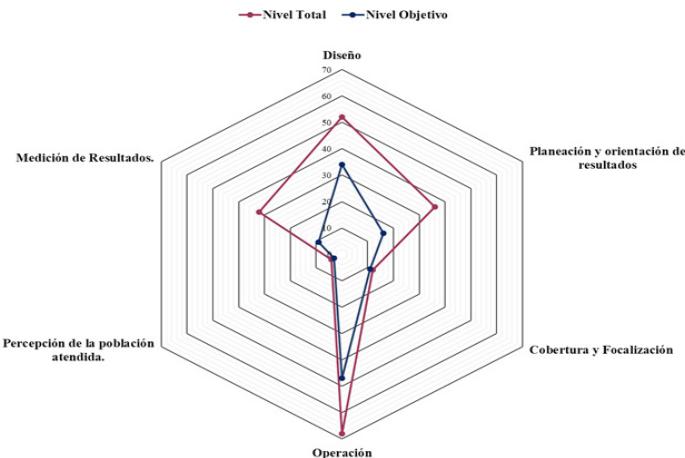
La diversidad de municipios presentes en el estado de Puebla, implica en términos de capacidades institucionales, un conjunto dinámico de posibilidades de lograr acuerdos y consensos más allá de las condiciones operativas que implican el uso eficiente de los recursos federales. En realidad, es una oportunidad para consolidar distintas maneras de resolver problemas públicos y otorgar la cualidad de valioso a las obras y acciones dirigidas a mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable.

#### Anexo. Resultados de las evaluaciones

Grafica 1 FISM - DF



Grafica 2 FORTAMUN DF



## Referencias

Alba, Ana Cecilia & Gómez, David (2010) *Capacidades institucionales para el desarrollo humano; conceptos índices y políticas públicas*. México. Disponible en: [http://biblioteca.diputados.gob.mx/janum/bv/ce/scpd/LXI/cap\\_ins\\_desa.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janum/bv/ce/scpd/LXI/cap_ins_desa.pdf) [Consultado 19-02-2019]

CEPAL (2011), Hacia una nueva definición de “rural” con fines estadísticos en América Latina, Documento de Apoyo, CEPAL-ONU, Santiago.

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (2018) *Ley de Coordinación Fiscal, Diario Oficial de la Federación* (última reforma publicada DOF 30 -01-2018), pp. 35-36. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31\\_300118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf) [Consultado 27-02-2019]

Congreso de los Estado Unidos Mexicanos (2012) *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, pp. 50 -56. Disponible en: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/energia/docs/marco\\_LFPRH.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/energia/docs/marco_LFPRH.pdf) [Consultado 27-02-2018]

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (2018) *Ley de Contabilidad Gubernamental, Diario Oficial de la Federación*, (última reforma publicada DOF 30 - 01 - 2018), pp. 18 – 27. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/LeyGeneral\\_de\\_Contabilidad\\_Gubernamental.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/LeyGeneral_de_Contabilidad_Gubernamental.pdf) . [Consultado 27-02-19]

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (2018) *Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos, Diario Oficial de la Federación*, (última reforma publicada DOF 27 - 08- 18), pp. 141. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_270818.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf) . [Consultado 27-02-19]

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (2018) *Ley de Contabilidad, Lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales*, pp. 3 – 54. Disponible en: [https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR\\_01\\_15\\_001.pdf](https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_15_001.pdf) [Consultado 27-02-2019]

Martínez, R & Soto, E. (2012) “El consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina”. En *Política y cultura*, Número 37 (pp. 35-64.) Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n37/n37a3.pdf> [Consultado 25-02-19]

Ospina, S. (2002) “Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora”, *VII Congreso Internacional del Clad Sobre la Reforma del Estado y de la Administración pública*. Lisboa, octubre 2002. Portugal. Disponible en: <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/documentos-ii-curso-taller-evaluacion-de-politicas-publicas-en-montevideo-2010/construyendo-capacidad-institucional-en-america-latina>. [Consultado 17-02-19]

Programa de las naciones unidas para el desarrollo (PNUD) (2008). *Desarrollo de capacidades, nota práctica*. Nueva York, EE.UU. Disponible en: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/capacity-development-practice-note.html> [Consultado 23 - 02 - 19].

Rosas, A. (2008) “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”. En *Política y Cultura*, Número 30 (119 - 134). Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/scielo>.

php?script=sci\_arttext&pid=S018877422008000200006. [Consultado 18-02-19]

Vázquez, S. “¿Con qué contamos y qué hace falta para evaluar mejor?: reflexiones sobre el fortalecimiento de capacidades en seguimiento y evaluación en las entidades federativas de México” *XXIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Guadalajara, noviembre 6-9 2018.

# Reestructuración de la educación en México: la paradoja entre institucionalidad y calidad

LIDIA AGUILAR BALDERAS  
GUADALUPE BADILLO MÁRQUEZ  
PILAR LIMÓN MENDOZA <sup>24\*</sup>

## Resumen

Objetivos: 1) identificar el proceso de institucionalización de la educación en México; 2) realizar una revisión de cómo se fue presentando la institucionalización de la educación, y cómo las reformas constitucionales han ido obedeciendo a una serie de lineamientos internacionales dictados por los organismos en la materia; y 3) hacer un análisis de la reforma estructural del 2013 en educación, y cómo impactó a los docentes. Metodología: Estudio cualitativo, histórico, comparativo legisgráfico y entrevistas a profundidad. Resultados: se evidencia cómo las reformas institucionales en materia de

---

<sup>24</sup>\* Lidia Aguilar Balderas. Dra. en Sociología Política. Docente-Investigadora de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. lidiabalderas@gmail.com  
Guadalupe Badillo Márquez. Dra. En Ecoeducación. Docente de tiempo completo del Benemérito Instituto Normal del estado “Gral. Juan Crisóstomo Bonilla” de Puebla, México. badillo.marquez.g@bne.mx

Pilar Limón Mendoza. Licenciada en Administración Pública y Ciencia Política, estudiante de la maestría en Ciencias Políticas en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México.

educación han obedecido a una serie de lineamientos internacionales dictados por los organismos en materia de educación, y cómo estos influyen en la reforma constitucional y en leyes secundarias del 2013, reestructurando en forma importante la educación en México y cómo estas impactan negativamente a los docentes. Conclusiones: las reformas educativas del 2013 en México arrastraron una serie de modificaciones al sistema normativo, en la Ley General de Educación y en la creación de otras leyes, acordes con las exigencias y criterios internacionales orquestados por organismos internacionales, sin que se tomaran en cuenta de forma racional, con sentido humano y amigable las circunstancias sociales y laborales de los docentes directamente afectados por dichas reformas, resultando tal ejercicio, en un esquema por demás lesivo para el magisterio mexicano, puesto que éste se encuentra desprotegido laboralmente.

## Abstract

Objectives: 1) To identify the institutionalization process of education in Mexico; 2) To do a revision about how the institutionalization process of education has been presented, and how the constitutional reforms have abided a sequence of international lineaments dictated by organisms specialized in the issue; 3) to do an analysis concerning the structural reform from 2013 about education, and how it impacted the teachers. Methodology: Qualitative study, historic, legislative comparative, and deep interviews. Results: It's evidenced how the institutional reforms in the education subject have obeyed a sequence of international lineaments dictated by organisms specialized in the education subject, and how they influence in the constitutional reform and secondary laws from 2013, restructuring by an important way the education in Mexico and how they impact in a negative way the teachers. Conclusions: The education reforms from 2013 in Mexico hauled modifications series to the normative system, in the General Law of Education and the creation of other laws, according to the international requirements and criteria orchestrated by international organisms, without considering by a rational way, with a human and friendly sense, the social and work

circumstances of the teachers directly affected by these reforms, this is translated in a harmful scheme to the Mexican school teaching inasmuch as it is unprotected labor.

### **Palabras clave**

Reestructura, educación, institucionalidad, calidad, docentes.

### **Keywords**

Restructuring, education, institutionality, quality, teacher.

### **Sumario**

Introducción / 1. Metodología / 2. Resultados / 3. Algunos aspectos de la institucionalización de la educación básica en México / 4. Reformas y acuerdos neoliberales / 5. La proyección del sistema cerrado de la educación / 6. Comparación de los resultados de las reformas constitucionales con las leyes secundarias en materia de educación en México / 7. El impacto de las reformas al sistema educativo mexicano en los docentes / Conclusiones / Referencias.

### **Introducción**

Uno de los graves problemas de México es la desigualdad social, que tiene serias consecuencias de empobrecimiento para amplios sectores de la población, conlleva esto a la dispareja distribución de los bienes culturales, el saber, el saber hacer y el saber cómo hacer. Reygadas Robles plantea que “La desigualdad es en última instancia una cuestión de poder. Está inextintamente vinculada con las asimetrías en la distribución de recursos y capacidades y con las relaciones de poder que se establecen sobre la base de esas asimetrías” (Reygadas en Castro y Tejeda, 2009, p. 55). Se aprecia claramente que este no es solamente un problema moral y de justicia sino una seria limitante para el desarrollo. En esa lógica, si se mejora la distribución de los bienes culturales se coadyuvará al reparto más equitativo de los bienes materiales. Así, existe una preocupación cada vez más generalizada en el gobierno mexicano y en la sociedad, para

encontrar mecanismos que permitan enfrentar los retos futuros en la impartición equilibrada y competitiva de la educación.

El presente trabajo tiene como objetivos los siguientes: 1) identificar el proceso de institucionalización de la educación en México, y advertir el impacto de los períodos presidenciales; 2) realizar una revisión de cómo se fue presentando la institucionalización de la educación en México, y cómo las reformas constitucionales en la materia han ido obedeciendo a una serie de lineamientos internacionales dictados por los organismos educativos; y 3) hacer un análisis de la reforma constitucional y de leyes secundarias realizadas en el 2013, y cómo estas impactaron a los docentes.

En la consecución de dichos objetivos, se revisan desde una perspectiva crítica las transformaciones que se consideran significativas en la configuración del actual escenario educativo en México, el cuál es permeado por los intereses de grupos de poder, en el que se aprecian las medidas impuestas por la batuta neoliberal bajo el velo de la calidad, lugar común en la agenda educativa de los países latinoamericanos, aspecto que no obstante se encuentra en vías de cambio dadas las directrices del nuevo gobierno federal dirigido por Andrés Manuel López Obrador.

Si bien es cierto que en el marco constitucional mexicano, las nociones de igualdad, justicia, libertad e identidad cultural están estrechamente asociadas al sentido fundamental de la enseñanza pública, como resultado de la revolución social iniciada en 1910 y concluida en 1917. A pesar de los esfuerzos, el tema de la educación aún le representa a los mexicanos un reto enorme, pues ésta constituye la puerta de entrada al esquema competitivo de los recursos humanos como principal activo de una nación. En el entendido de que bajo el nombre de educación preescolar, primaria, secundaria, media superior<sup>25</sup> y superior se encuentran realidades adversas muy

---

<sup>25</sup> Con el carácter obligatorio de la educación media superior, reconocido en México a partir del 2012, se identificó un porcentaje muy alto de educandos que abandonaban la preparatoria, esa cifra alcanzó a 770 mil estudiantes tan sólo durante el 2017 y las razones de esta tragedia son multidimensionales, pero en general es

diferentes, puesto que en la búsqueda constante de mejoramiento del sistema de educación en México, la desigualdad parece ser el primer rasgo de la vida escolar y de sus magros resultados positivos. Es de entender que la educación sin suficientes aditamentos físicos para coadyuvar en el bien aprender, merma en forma importante la calidad de la misma (Cardenil en Moisés, 2007, p. 10). Las investigaciones que ponen en el centro de la atención el tipo de espacios escolares evidencian:

Es reciente la visión que insiste en el planteamiento de que la educación de las personas es esencial para el progreso de una sociedad y el desarrollo pleno de las capacidades de todos los seres humanos, con ello, la meta de la educación universal comienza a plantearse como un objetivo a lograr por las naciones. Si inquirimos cuáles pueden ser los aspectos que permiten que ciertos países sean considerados de primer mundo, diremos que, en gran medida, lo son porque tuvieron éxito en la educación de grandes segmentos de su población.

En La educación obligatoria en México en el Informe 2018 del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), se reconoce que la cantidad de alumnos que abandonaron el sistema educativo nacional entre 2015 y 2016 alcanzó a 1 millón 100 mil, de los cuales 770 mil estaban inscritos en el nivel medio superior, en el que la eficiencia terminal avanzó 2.3 puntos porcentuales desde su obligatoriedad en el 2012.

Actualmente en el mundo, se acepta por los organismos internacionales como la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que la educación básica debe impartirse a todos como un requisito mínimo para el desarrollo, pero igualmente se está pugnando porque cada vez sean más los que accedan a los máximos niveles educativos, ahora se trata también de

---

posible identificar esas causas en una y dolorosa acumulación de desventajas socioeconómicas sobre los jóvenes en edad de cursar el bachillerato en México.

una competencia llevada, incluso al mercado con un margen muy lucrativo. A pesar de las buenas intenciones en el caso específico de México, se aprecia que no se ha alcanzado la meta planteada de “calidad de la educación” trazada por la OCDE, siendo que se trata de un país en vías de desarrollo, y por tanto no cuenta con una serie de condiciones multifactoriales para lograrlo. Por lo que la situación actual de la educación, tiene distintas perspectivas a partir de las cuales se puede reflexionar sobre el rumbo que está tomando, debido a las reformas educativas y a las correspondientes leyes que han impactado a nivel nacional y subnacional.

Por otra parte, los raquínicos resultados<sup>26</sup> que ha tenido México en el tema de la calidad de la educación, se han instalado en el centro de los razonamientos nacionales, las discusiones que tratan de explicar los resultados desalentadores obtenidos recientemente en evaluaciones como Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), *Programme for International Student Assessment* (PISA) o los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (EXCALE), han puesto el foco en los docentes de educación básica, colocando al mismo tiempo a los formadores de docentes de las escuelas normales, como una de las piezas clave del andamiaje educativo.

Es así, que en aras de lo planteado previamente, la problemática que se identifica es ¿Cómo las reformas estructurales del 2013 en materia de educación han modificado las instituciones en México? ¿Cómo los organismos internacionales han influido en las reformas educativas del país? ¿Cómo han impactado dichas reformas educativas a los docentes al tratar de adecuarse a las nuevas disposiciones en educación, en aras de ser competitivos ante las nuevas exigencias?

---

<sup>26</sup> “Como referente ilustrativo de lo que ha representado la prueba PISA para México y la proyección que tiene la educación nacional en comparación con el exterior, es necesario establecer la comparación con el promedio de la OCDE, por área del conocimiento. En 2012, el promedio de la OCDE en matemáticas fue de 494 puntos, lo cual indica que el desarrollo de los mexicanos en esa área (413 puntos) está por debajo del promedio del resto de los jóvenes pertenecientes a los países de esta organización”. (Zubieta, García, J. Et. Al. *Educación, las paradojas de un sistema excluyente*, 2015, p. 87).

## 1. Metodología

En esta investigación cualitativa se utilizó el análisis histórico legisgráfico, primero se realizó un revisión histórica de las reformas constitucionales y a leyes secundarias en materia de educación en México, para hacer un seguimiento de cómo los organismos internacionales en el área educativa han estado dictando políticas liberales a seguir en esta materia, y de ahí partir para hacer la evaluación del lugar en que aparece renqueado México en educación, posteriormente se hace un análisis comparativo de las modificaciones hechas a la Constitución general para introducir la reforma en materia educativa y qué efecto tuvo en las leyes secundarias e instituciones en la materia, para finalmente hacer una reflexión de algunas consecuencias de estas reformas del impacto en los docentes, a través de la aplicación de entrevistas a profundidad.

## 2. Resultados

De los hallazgos de la investigación se presentan cuatro momentos, el primero muestra que el proceso de institucionalización de la educación en México, en mucho ha estado dictado por los períodos presidenciales, en dónde se evidencia como se tuvieron que ir instrumentando políticas que marcaron la separación del dogma respecto de la educación, y aunque dicho proceso no fue terso, terminó por ser eficiente para lograr dicha institucionalización; en un segundo momento se evidencia como las reformas institucionales en materia de educación, cada vez han ido obedeciendo a una serie de lineamientos internacionales dictados por los organismos en el área educativa y cómo éstas, se reflejan en un tercer momento en la reforma constitucional y en leyes secundarias de gran calado en el 2013, en donde es evidente la reestructura de la educación en México; en un cuarto momento de la investigación se muestra el impacto y estrés que dicha reforma educativa genera en los docentes, ello derivado de la incertidumbre provocada por la forma en como se legisló en la materia, afectando incluso el ámbito laboral de los maestros mexicanos.

### **3. Algunos aspectos de la institucionalización de la educación básica en México**

La Constitución de 1857 al plasmar en el artículo 3º que “la enseñanza es libre” sentó la base para que el Estado se adjudicará la obligación y la prerrogativa de impartir la educación, la que en más se llamará pública. Sin embargo, el proceso no fue terso, pues la iglesia (católica) presentó una importante resistencia ante las decisiones estatales. La historia de la educación en México ha obedecido en mucho a una serie de esfuerzos por desarraigárla de las instituciones religiosas. Posteriormente, con la constitución vigente publicada en 1917, se buscó ejecutar a cabalidad los artículos 3º, 5º, 24, 27 y 130 constitucionales, se emitió además la ley reglamentaria del citado artículo 130, con ello, se acompañaron los trágicos sucesos de la guerra cristera, que abarca de 1926 a 1929 como una situación extremadamente compleja que se generó entre el gobierno de Plutarco Elías Calles y las milicias de laicos.

No obstante, el conflicto ideológico del Estado y la iglesia, se llevaría muchos años más de disputa, así en 1931, siguieron picos intermitentes de conflictividad hasta el año de 1939, cuando en una reforma al ya mencionado artículo 3º constitucional se agregó la declaratoria de “la educación será socialista”, esta modificación le costó la vida a varios cientos de maestros que fueron asesinados en el tenor de la “defensa de la fe.”

No obstante, la institucionalización del Estado mexicano había también alcanzado a este rubro y a pesar de las resistencias, del derramamiento de sangre y de una de varias guerras fratricidas que ha atravesado el país, éste salió fortalecido de dicho enfrentamiento, quedó así plenamente establecida la obligación del mismo para garantizar la educación básica, llevando a un nivel mayor de compromiso, la decisión hecha ley fundamental en el ya mencionado artículo 3º de la Constitución Mexicana. Así, con la intención de elevar los grados educativos, se reconoce como obligatoria la educación media superior, considerando todas las implicaciones materiales e institucionales para garantizar este derecho, se han ido realizando

una serie de modificaciones constitucionales, que además originaron leyes secundarias que resultaron acordes al tenor previamente mencionado. En el siguiente apartado se dará cuenta de cómo en el discurso de la búsqueda del mejoramiento educativo los organismos internacionales imponen su impronta en las reformas educativas mexicanas.

#### **4. Reformas y acuerdos neoliberales**

Los antecedentes en México acerca de las reformas y acuerdos neoliberales, parten de las recomendaciones planteadas por la política educativa por organismos internacionales, como la OCDE, con el objetivo de lograr la calidad de la educación. Cuyos planteamientos están en función: del crecimiento de los sistemas, pertinencia, calidad, financiamiento, gobierno y eficiencia entre otros, implicados en los lineamientos de la globalización y la internacionalización que se puntualizan en la sociedad del conocimiento, y la reestructuración de la educación superior en una dirección de mercado y Estado.

Dichas recomendaciones al llevarse a cabo en los países pertenecientes a la OCDE, se convierten en políticas educativas y laborales concretas, en las que es necesario cumplir con ciertos estándares internacionales, con miras a la mejora de la educación y de su calidad, como procesos de mediación en los que entran en juego diversos actores a través de las resistencias, conflictos y negociaciones (Alcántara, 2006, p.18). Ante este escenario, México en 1994 inició modificaciones institucionales que hicieron posible la implementación de todas estas políticas, hasta concretar en el año 2000 en la presidencia de Vicente Fox Quesada. Así, en el 2002, inicia la homologación de los criterios de evaluación en la educación, impactando esta decisión, en todos los niveles educativos, no obstante que dichos criterios se formularon a partir de diagnósticos de países desarrollados, colocando a México inmediatamente en desventaja, planteando, consecuentemente estrategias para alcanzar la calidad de la educación, mediante indicadores, estructurando todo un marco legislativo.

Posteriormente, en el 2008, la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Consejo Asesor de la OCDE sobre Políticas de Evaluación e Incentivos Docentes en México (OCDE, 2008), estableció el “*Acuerdo para mejorar la calidad de la Educación de las escuelas en México*”, cuyo propósito fue determinar no sólo los cambios de política de educación (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación SNTE), sino cómo deberían diseñarse e implementarse las reformas de la política educativa. Siendo uno de los componentes de este acuerdo, el desarrollo de políticas y prácticas adecuadas para evaluar la calidad de las escuelas y los maestros para vincular los resultados con los incentivos, con el fin de generar procesos efectivos de mejora.

En ese mismo año, se llevaron a cabo acciones entre el SNTE y el gobierno federal, estableciendo la “*Alianza por la calidad de la Educación*”, e instauraron el marco político para impulsar la transformación de la educación mediante cinco ejes rectores: 1) modernización de los centros escolares; 2) profesionalización de los maestros y autoridades educativas; 3) bienestar y desarrollo integral de los alumnos; 4) formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo y; 5) evaluar para mejorar (OCDE, 2008).

La implementación de estas recomendaciones en México fueron publicadas en el 2008 y el 2010, por la OCDE, presentados en dos informes: “*Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México*” (OCDE, 2010), y “*Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes: Consideraciones para México*” (OCDE, 2011). Los cuales hacen un balance de las reformas y los avances logrados, así como su alineación con la asesoría brindada por la OCDE para afrontar los retos de las reformas educativas sostenidas en el siglo XXI. Cuyos objetivos fueron la rendición de cuentas en lo que respecta a mejorar los resultados educativos. Así como llevar a cabo un registro para facilitar los debates sobre políticas, y prepararse para el diálogo, con el fin de continuar la labor de la reforma educativa entre los actores mexicanos; asimismo, asegurar que el impulso creciente no se disipe, sino que sea aprovechado por el siguiente gobierno federal de México, para ejecutar la reforma educativa en diciembre de 2012.

Posteriormente, para el 2011, se reciben ocho recomendaciones preliminares de la OCDE en México para mejorar las escuelas, vía aportaciones de la especialista en educación como Sylvia Schmelkes. En tal objetivo, se inició por la modificación al artículo 3º constitucional, no obstante, cabe hacer mención de que, aunado a dichas recomendaciones, se propició la creación de Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), creada en 2013. Un rasgo más que hay que destacar es la instauración del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (INEE, 2015), organismo que surge para que los docentes cumplan con las anteriores recomendaciones, complejizando la dinámica de las instituciones, rerudeciendo la vida de los docentes caracterizada por la inmediatez y el desgaste cotidiano, con implicaciones en la salud física y mental, en un contexto de incertidumbre laboral creciente.

Aunado a ello, hay que considerar que para llevar a cabo dichas reformas en donde se pone énfasis en la evaluación docente, las recomendaciones llevan la deficiencia inherente de que se pretenden aplicar a raja tabla, las cuales han sido incorporadas con el rigor que marca la LGSPD, llegando al punto de convertirse también en una reforma laboral; sin tomar en consideración las condiciones en las que se encuentra México, con importantes carencias estructurales que aterrizan en el ámbito de educación.

Consecuentemente, la aplicación de esta ley, tiene fuertes implicaciones para el profesional de la educación, que llegan al punto de poner en riesgo su trabajo, o de cambiar su plaza docente a una de tipo administrativo, lo cual se aplicó para aquellos que estuvieron en servicio en el lapso de 5 a 20 años. Esta condición es aún más exigente para quienes ingresan al sistema educativo a partir del 2016, puesto que ahora se les aplica dicha ley al ser evaluados y si estos fallan al tercer intento, perderán su plaza de manera definitiva. Esta situación ha generado malestar desde su implementación, al no ser evaluados bajo lo esperado, pues se evidencia una reforma laboral más que educativa. Teniendo fuerte impacto en el docente como en su familia; y desde luego en los alumnos, así como a toda la comunidad educativa y social del país. Pese a esto, las recomendaciones

se han llevado a cabo y han contribuido en otros países a su progreso, no obstante, para los docentes de México, han resultado lesivas a partir de estas recomendaciones internacionales dictadas por la OCDE, dado que son llevadas a cabo, sin tener en cuenta la realidad de las condiciones socioeconómicas que tienen éstos para enfrentarlas, viviendo una serie de imposiciones, sin medir las fuertes consecuencias en la condición de vida mental y física de los docentes, así como su situación económica y familiar en la que se encuentran.

Al elaborar este trabajo, se llevaron a cabo entrevistas a profundidad a distintos docentes de educación básica y media superior, los cuales por su relevancia y puntos en común en relación a el impacto que en ellos implicó la evaluación, se consideraron como representativos de varias entrevistas realizadas a 10 docentes de educación primaria, durante el proceso de evaluación docente, expresando: “... es un terror que no se desea volver a vivir, pero sé que una vez más se va a repetir en cuatro años” (profesor en servicio de educación básica, febrero de 2016). “El docente día a día vive con miedo, incertidumbre, acoso laboral, temor de perder su trabajo principalmente”, “... sintiendo un terror que nunca antes había vivido” (entrevista a profesora de educación básica, noviembre, 2016), y las consecuencias a que esta situación los hace proclives, hasta enfermarse psicosomáticamente con “...el miedo de volver a ser evaluados y repetir este terror” (entrevista, marzo, 2016), perdiendo la tranquilidad laboral, impactando su nivel de vida, e incluso pervirtiendo el objetivo de lograr la calidad de la educación, al tener un docente enfermo y estresado, la siguiente cita, evidencia esta situación:

“Yo como profesor de primaria, a mis 15 años de servicio, no me opongo a ser evaluado, sino a la forma en que esta se está llevando a cabo, al grado de perder mi trabajo, es un miedo que enferma, que desgasta mi salud mental al grado de desear mi renuncia, no por no saber, sino porque de suyo (sic) cuento con toda una experiencia, sino porque no tengo la seguridad del trabajo, debido a las irregularidades que se presentan en la misma

aplicación del examen en pésimas condiciones.” (Entrevista a profesor de educación básica, octubre, 2016).

Este es el escenario político educativo que actualmente se estuvo viviendo en el magisterio, situación realmente preocupante, puesto que, en la reforma nunca se consideró a la base trabajadora en su mayoría, así como no se pudieron prever las consecuencias que estas recomendaciones traerían al ser forzados a cubrir estándares internacionales con las deficiencias inherentes del sistema educativo mexicano, puesto que aún no se ha alcanzado el objetivo de lograr la mejora de las escuelas ni de atender la calidad de la educación.

En este sentido no se valora en México el trabajo del docente al estar frente a grupo, ni todas las actividades que éste realiza para dar cumplimiento a todo lo que se le solicita, y muchas de las veces son inmediatas. Este panorama repercute en el desempeño del docente, además de considerar sus magros ingresos salariales, las propias circunstancias en las que se encuentran las escuelas, el raquítico gasto público que se les asigna, el gasto por alumno y las consecuencias de éste si reprueba, generándole mucha tensión laboral al estar constantemente en el foco de atención de los padres de familia y de la sociedad. Es entonces que se vuelve necesario que se dignifique y re signifique el rol del docente, porque derivado de dicha reforma estructural se ha acentuado una negativa percepción social de éste.

Se puede decir que México tiene una deficiente situación estructural, propiciada por la forma en que opera el propio sistema educativo, es decir, si se quieren tener los ejes de calidad, entonces deben generarse desde la formación, sin embargo, no se cuenta con las condiciones para atenderlas, puesto que el Estado no ha invertido en procurar las condiciones óptimas para cumplir con los objetivos planteados de la calidad educativa, por lo que el nudo crítico, no sólo está en la formación del docente, sino que es una problemática multifactorial, en el entendido de que el profesional de la educación es el primer actor que se encuentra en el centro de atención de la OCDE, y consecuentemente, es éste el responsable de la baja calidad educativa. Llegando al punto de que serán evaluados primero en su

desempeño, aplicando la ley con todo su rigor, y si éste no aprueba dichas evaluaciones, será dado de baja, al grado de poner en riesgo su cédula profesional. Está por demás decir, que dicha condición es grave para la certeza laboral del gremio, no soslayando las consecuencias de índole social, familiar, económica y de salud de la persona.

En conclusión en este apartado, se identifica que el sistema educativo mexicano, derivado de la reforma en materia de educación básica y media superior (en 2013), ha atravesado por una serie de etapas encaminadas a centralizar la educación con la idea de buscar la calidad y competitividad internacional a través de la evaluación sistemática de los docentes vía su profesionalización, pero además con una fuerte carga impositiva hacia el magisterio, a modo de tensionar a todo el sistema político mexicano, puesto que dichas reformas impactan tanto en el ámbito institucional y de estructura como a la sociedad en general, siendo en mucho esta dinámica preferida de los partidos y actores políticos que buscan atraer clientela política con estos temas.

En el siguiente apartado se realizará una revisión de cómo esta reforma educativa constitucional la que a su vez se derrama en leyes secundarias, propicia incluso la creación de instituciones exprofeso para implementarse, y cómo se ha realizado de tal manera que somete a los docentes a un riguroso esquema de seguimiento y control de su desarrollo profesional docente.

## **5. La proyección del sistema cerrado de la educación**

En la visión sistemática del encuadramiento normativo de la reforma educativa que enfrentó México el 7 de febrero del 2013, y según publicación en el Diario Oficial de la Federación del 26 del mismo mes y año, dicha reforma implicó una serie de modificaciones que empezaron por la ley constitucional y que tiene su necesario aterrizaje en leyes secundarias, estatutos y reglamentos que permiten su implementación. Así, en la forma inicial, se plantea que la Constitución General se reformó en los artículos: 3º, fracciones III, VII y VIII, y 73, fracción XXV; y se adicionó un párrafo tercero, un inciso

d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX, al artículo 3º, de tal forma que el Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos para que se alcance el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

En esta modificación al sistema educativo, se propugna por una visión de educación nacional, en cuanto que se atenderá a la comprensión de los problemas, maximizando los recursos, en la defensa de la independencia política, económica y a la continuidad y acrecentamiento de la cultura; contribuyendo con ello a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de cualquier tipo, todo ello encaminado en la búsqueda de una educación de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos; en esa coadyuvancia, al Ejecutivo Federal se le encarga determinar los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, éste, considerará la opinión de los gobiernos de los Estados y de la ciudad de México, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan.

Se estipula además, una estricta regulación en la ley reglamentaria sobre los criterios, términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional, recalando en todo momento que “Todo ello será con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación”, esta parte resulta

interesante, puesto que justamente, esta reforma ha sido duramente criticada en el sentido que, más que tratarse de un tema educativo, implica de facto una seria modificación en el ámbito laboral del sector magisterial.

En consonancia con esta idea, se establece de forma tajante que serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la Ley General de Educación, así, le corresponde esta tarea a la autoridad educativa federal, en el marco regulatorio respectivo a las atribuciones del sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica, mismas que serán resultantes de la aplicación de la LGSPD.

Por lo que respecta a las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas. Aunque el tema específico de las Escuelas Normales, implica un cambio importante proyectado para el 2018, según planteamiento de Díaz Barriga, puesto que se llevará a cabo la aplicación de la LGSPD, llevando así a la evaluación a los docentes formadores de docentes en estas instituciones. Además, en la visión centralizadora del sistema educativo, a partir del año 2017, se estuvieron creando en las entidades Institutos Federales de Capacitación de Evaluación Docente<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Esta situación ha cambiado con el gobierno federal actual, puesto que el presidente Andrés Manuel López Obrador el pasado 12 de diciembre del 2018, envió una iniciativa de reforma constitucional a la cámara de diputados en la que busca derogar la reforma educativa del 2013. Las modificaciones propuestas incluyen que los maestros no sean evaluados para saber si pueden continuar dando clases; se propone crear en dicha reforma el Instituto Nacional para la Revalorización del Magisterio y Mejora Continua de la Educación, al que se le dotará de las más altas competencias entre las que se incluye la determinación de estándares e indicadores de resultados; certificación de desempeño de instituciones, autoridades y actores de la educación; formación escolar para directores y supervisores, realización de estudios y análisis, entre otros. Consecuentemente se decreta la desaparición del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) que se encargaba de diseñar las pruebas, además de la reinstalación de los docentes que en su momento decidieron no presentar la prueba.

En lo que corresponde a las implicaciones de las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, estas se normarán por el apartado A del artículo 123 de la Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo (LFT), conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones; por otra parte se establece que el Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, así como fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

En la lógica del encuadramiento normativo, para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se creó el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE). La coordinación de dicho sistema se encargó al INEE, éste se configuró como un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio; le correspondió evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello debió: a) diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema; b) expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y así c) generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

En lo que respecta al artículo 73 constitucional, se adicionó la fracción XXV, para establecer que el Congreso de la Unión, legislará sobre el servicio profesional docente en términos de lo dispuesto en el artículo 3º constitucional, al establecer, organizar y sostener en

toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, entre otras; también dictarán las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República (parte centralizadora), y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad.

Para el debido cumplimiento de lo dispuesto por la reforma educativa en mención, en los artículos 30. y 73, fracción XXV constitucionales, el Congreso de la Unión y las autoridades competentes deberían prever al menos: I. La creación de un Sistema de Información y Gestión Educativa. Previo censo que se realizó por mandato de la propia ley en el 2013, en dónde el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en dicho censo de escuelas, maestros y alumnos, permitió (al menos en la formalidad) a la autoridad tener en una sola plataforma los datos necesarios para la operación del sistema educativo, mismo que, a su vez, enlazó una comunicación directa entre los directores de escuela y las autoridades educativas; II. Igualmente, se estipuló el uso de la evaluación del desempeño docente para dar mayor pertinencia y capacidades al sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros, en el marco de la creación de un servicio profesional docente.

En la justificación de tal medida, se aclara que la evaluación de los maestros debía tener, como primer propósito, el que ellos y el sistema educativo contaran con referentes bien fundamentados para la reflexión y el diálogo conducentes a una mejor práctica profesional. El sistema educativo debería otorgar los apoyos necesarios para que los docentes pudieran, prioritariamente, desarrollar sus fortalezas y superar sus debilidades, y continuando con lo que establece el artículo 73 fracción XXV, ya mencionado supra, se deben hacer adecuaciones al marco jurídico para: a) fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas ante los órdenes de gobierno que corresponda con el objetivo de mejorar su infraestructura, comprar

materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta, b) establecer en forma paulatina y conforme a la suficiencia presupuestal escuelas de tiempo completo con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, para aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico, deportivo y cultural. En aquellas escuelas que lo necesiten, conforme a los índices de pobreza, marginación y condición alimentaria se estableció que se impulsarán esquemas eficientes para el suministro de alimentos nutritivos a los alumnos a partir de microempresas locales, y además c) prohibir en todas las escuelas los alimentos que no favorezcan la salud de los educandos.

Como conclusión de este apartado, se puede apreciar claramente cómo es que la reforma al sistema educativo mexicano, efectuada en el 2013, está impactando en forma trascendental tanto a las instituciones que ya existían, como en la creación ex profeso de otras para contribuir a la tarea de buscar una mejora en la educación pública, vía la idea de lograr la calidad educativa con estándares internacionales, en donde se incorporan elementos para fortalecer los derechos inherentes de los seres humanos en materia de educación, con ello se aprecia claramente como dichos estándares internacionales han sido incorporados al texto del artículo 3º constitucional. No obstante, también es evidente una actitud centralizadora, fiscalizadora y controladora sobre toda la información que se maneja en el registro de la base de datos de todas las instituciones de educación pública.

En el siguiente apartado se muestra como las reformas previamente planteadas son aterrizaradas en la Ley General de Educación (LGE), cómo ésta se crea y vincula con la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) y la Ley del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (LINEE), todas publicadas en el 2013, con ello se muestra que dicha reforma educativa es estructural dándole al menos en apariencia un tinte de gran competitividad en la que

involucra y constricta al magisterio en el cumplimiento de estándares internacionales educativos.

## 6. Comparación de los resultados de las reformas constitucionales con las leyes secundarias en materia de educación en México

La tabla 1 precedente, nos muestra el comparativo de cómo se fueron incorporando las reformas constitucionales a las leyes secundarias, la intención es evidenciar justamente la visión sistémica en que operó la reforma estructural al ámbito educativo, es decir, se puede apreciar como en las tres leyes derivadas del artículo 30 y 73 constitucional se encuentran en perfecta coordinación para afianzar la intención de lograr una reforma complementaria a todo lo que es el sistema educativo.

**Tabla 1. Comparación de los Resultados de las Reformas Constitucionales con las leyes secundarias en materia de educación en México**

<b>Ley General de Educación 26 de feb. de 2013. Publicada el 11 de septiembre de 2013</b>	<b>Ley General del Servicio Profesional Docente Publicada el 11 de septiembre de 2013</b>	<b>Ley del Instituto Nacional de Evaluación Educativa Publicada el 11 septiembre de 2013</b>
<p>Esta Ley regula la educación que imparten el Estado -Federación, entidades federativas y municipios-, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Es de observancia general en toda la República y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social.</p> <p>Todo individuo tiene derecho a recibir educación de calidad y, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional...</p> <p>El Estado está obligado a prestar servicios educativos de calidad que garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos...</p>	<p>Su objetivo es regular el Servicio Profesional Docente en la Educación Básica y Media Superior, consistente en: Establecer los perfiles, parámetros e indicadores, regular los derechos y obligaciones y; asegurar la transparencia y rendición de cuentas. Los sujetos regulados son los docentes, el personal con funciones de dirección y supervisión en la Federación, los estados y municipios, así como los asesores técnico pedagógicos, en la Educación Básica y Media Superior que imparta el Estado.</p> <p>Las atribuciones del Instituto son: Definir los procesos de evaluación a que se refiere esta Ley y demás disposiciones aplicables; definir, en coordinación con las Autoridades Educativas competentes, los programas anual y de mediano</p>	<p>Tiene por objeto regular:</p> <p>I. El Sistema Nacional de Evaluación Educativa, y II. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.</p> <p>La observancia y aplicación de la presente Ley se regirán conforme a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión... promover, respetar y garantizar el derecho de los educandos a recibir educación de calidad, con fundamento en el interés superior de la niñez, de conformidad con los artículos 1º, 3º y 4º de la CPEUM.</p> <p>La evaluación a que se refiere la presente Ley consiste en la acción de emitir juicios de valor que resultan de comparar los resultados de una medición u observación de componentes,</p>

El criterio que orientará a la educación que el Estado y sus organismos descentralizados impartan -así como toda la educación preescolar, la primaria, la secundaria, media superior, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica que los particulares imparten-. El INEE es un organismo constitucional autónomo al que le corresponde:

- a. Coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa;
- b. Evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación básica y media superior, y
- c. Las demás atribuciones que establezcan la Constitución, su propia ley, la Ley General del Servicio Profesional Docente y demás disposiciones aplicables.

Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica. Dicho sistema deberá sujetarse a los lineamientos, medidas, programas, acciones y demás disposiciones generales que resulten de la aplicación de la Ley General del Servicio Profesional Docente.

Crear, regular, coordinar, operar y mantener actualizado el Sistema de Información y Gestión Educativa, el cual estará integrado, entre otros, por el registro nacional de emisión, validación e inscripción de documentos académicos; las estructuras ocupacionales; las plantillas de personal de las escuelas; los módulos correspondientes a los datos sobre la formación, trayectoria y desempeño profesional del personal, así como la información, elementos y mecanismos necesarios para la operación del sistema educativo nacional. Este sistema deberá permitir a la Secretaría una comunicación directa entre los

plazo... Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las Autoridades Educativas, así como los Organismos Descentralizados que imparten educación media superior, para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el Servicio Profesional Docente en la educación obligatoria, en los aspectos siguientes: a) La evaluación para el Ingreso al servicio docente, así como para la Promoción a cargos con funciones de dirección y supervisión, mediante concursos de oposición... b) La evaluación del desempeño de quienes ejercen funciones docentes, directivas o de supervisión, determinando el propio Instituto... c) Los atributos, obligaciones y actividades de quienes intervengan en las distintas fases de los procesos de esta evaluación y la selección y capacitación de los mismos; d) Los requisitos y procedimientos para la certificación de los evaluadores; e) La selección, previa evaluación, de docentes que se desempeñarán de manera temporal en funciones técnico pedagógicas; f) La difusión de resultados de la evaluación del Ingreso, Promoción, Reconocimiento y Permanencia en el Servicio Profesional Docente; g) La participación de observadores de instituciones públicas y de organizaciones de la sociedad civil en los procesos de aplicación de instrumentos de los concursos de oposición para el Ingreso y Promoción, y h) La emisión de los resultados individualizados de los procesos de evaluación del Personal Docente y del Personal con Funciones de Dirección y de Supervisión... acompañados de un dictamen con las recomendaciones que deberá atender el personal para regularizarse o

procesos o resultados del Sistema Educativo Nacional... la evaluación contribuirá a: mejorar la Calidad de la Educación; la formulación de políticas educativas y el diseño e implementación de los planes y programas que de ellas deriven; ofrecer información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de mejora establecidos por las Autoridades Educativas; mejorar la gestión escolar y los procesos educativos, y fomentar la transparencia y la rendición de cuentas del Sistema Educativo Nacional.

La evaluación del Sistema Educativo y de las Autoridades Educativas, serán sistemáticas, integrales, obligatorias y periódicas... deberán considerar los contextos demográfico, social y económico de los agentes del Sistema Educativo Nacional... El Sistema Nacional de Evaluación Educativa es un conjunto orgánico y articulado de instituciones, procesos, instrumentos, acciones y demás elementos que contribuyen al cumplimiento de sus fines, establecidos en la CPEUM y en la presente Ley... Tiene por objeto contribuir a garantizar la calidad de los servicios educativos prestados por el Estado y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Sus fines son: Establecer la efectiva coordinación de las Autoridades Educativas que lo integran... Formular políticas integrales, sistemáticas y programas y estrategias en materia de evaluación educativa; promover la congruencia de los planes, programas y acciones que emprendan las Autoridades Educativas con las directrices que, con base en los resultados de la evaluación, emita el Instituto; analizar, sistematizar, administrar y difundir información que contribuya a evaluar los componentes, procesos y resultados

directores de escuela y las autoridades educativas; Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional atendiendo las directrices emitidas por el INEE y participar en las tareas de evaluación de su competencia de conformidad con los lineamientos que para tal efecto emita dicho organismo.

Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría determine, conforme a lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente.

Participar en las actividades tendientes a realizar evaluaciones para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el Servicio Profesional Docente, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Servicio Profesional Docente.

Ejecutar programas para la inducción, actualización, capacitación y superación de maestros de educación media superior, los que deberán sujetarse, en lo conducente, a lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente.

Para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia del personal docente o con funciones de dirección o supervisión en la educación básica y media superior que imparten, deberán observar lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente.

La formación continua, la actualización de conocimientos y superación docente de los maestros en servicio, se sujetará, en lo conducente, a los lineamientos, medidas y demás acciones que resulten de la aplicación de la Ley General del Servicio Profesional Docente.

cumplir las acciones de mejora continua; autorizar los parámetros e indicadores para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia, así como las etapas, aspectos y métodos de evaluación obligatorios; asesorar a las Autoridades Educativas en la formulación de sus propuestas... Supervisar los procesos de evaluación y la emisión de los resultados previstos en el Servicio; Validar la idoneidad de los parámetros e indicadores, de conformidad con los perfiles aprobados por las Autoridades Educativas... para diferentes tipos de entornos; aprobar los elementos, métodos, etapas y los instrumentos para llevar a cabo la evaluación en el Servicio y de los componentes de la evaluación. En el ámbito de la Educación Básica y media superior corresponden a las Autoridades Educativas Locales: Someter a consideración de la Secretaría sus propuestas de perfiles, parámetros e indicadores de carácter complementario para el Ingreso, Promoción, Permanencia y, en su caso, Reconocimiento que estimen pertinentes; Llevar a cabo la selección, capacitación y selección de aplicadores de los Evaluadores conforme a los lineamientos que el Instituto expida... Convocar los concursos de oposición para el Ingreso a la función docente y la Promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión... Participar en la evaluación del desempeño docente... Calificar conforme a los lineamientos que el Instituto expida, las etapas de los procesos de evaluación que en su caso determine el propio Instituto; operar y, en su caso, diseñar programas de Reconocimiento para docentes y para el Personal con Funciones de Dirección y Supervisión que se encuentren en servicio... programas gratuitos de formación... regularización... para la

del Sistema Educativo Nacional, y verificar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas del Sistema Educativo Nacional. Constituyen el Sistema Nacional de Evaluación Educativa: El Instituto; las autoridades educativas; la conferencia; los componentes, procesos y resultados de la evaluación; los parámetros e indicadores educativos y la información relevante que contribuya al cumplimiento de los fines de esta Ley; los lineamientos y las directrices de la evaluación; los procedimientos de difusión de los resultados de las evaluaciones; los mecanismos, procedimientos e instrumentos de coordinación destinados al funcionamiento del Sistema Nacional de Evaluación Educativa. El Instituto es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, conforme lo dispone la fracción IX del artículo 3º de la CPEUM... contará con plena autonomía técnica, de gestión, presupuestaria y para determinar su organización interna... corresponden al Instituto las atribuciones siguientes: Definir los procesos de evaluación... definir, en coordinación con las Autoridades Educativas competentes, los programas anual y de mediano plazo... a que se refiere la LGSPD; expedir los lineamientos a los que se sujetarán las Autoridades Educativas, así como los organismos descentralizados que imparten educación media superior, para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional docente en la educación obligatoria, en los aspectos siguientes: a) La evaluación... promoción mediante concursos de oposición... b) Evaluación del desempeño... c) Los atributos,

Para ejercer la docencia en instituciones establecidas por el Estado, los maestros deberán satisfacer los requisitos que, en su caso, señalen las autoridades competentes y, para la educación básica y media superior, deberán observar lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente.

Para garantizar la calidad de la educación obligatoria brindada por los particulares, las autoridades educativas, en el ámbito de sus atribuciones, evaluarán el desempeño de los maestros que prestan sus servicios en estas instituciones. Las autoridades deberán aplicar evaluaciones del desempeño, derivadas de los procedimientos análogos a los determinados por los lineamientos emitidos por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, para evaluar el desempeño de los docentes en educación básica y media superior en instituciones públicas. Las autoridades educativas otorgarán la certificación correspondiente a los maestros que obtengan resultados satisfactorios y ofrecerán cursos de capacitación y programas de regularización a los que presenten deficiencias, para lo cual las instituciones particulares otorgarán las facilidades necesarias a su personal... El otorgamiento de los reconocimientos, distinciones, estímulos y recompensas que se otorguen al personal docente en instituciones establecidas por el Estado en educación básica y media superior, se realizará conforme a lo dispuesto en la Ley General del Servicio Profesional Docente.

formación continua, actualización de conocimientos y desarrollo profesional del Personal Docente y del Personal con Funciones de Dirección o de Supervisión... Administrar la asignación de plazas y requisitos con estricto apego al orden establecido con base en los puntajes obtenidos de mayor a menor... Emitir los actos jurídicos que crean, declaran, modifican o extinguén derechos y obligaciones de conformidad con lo previsto en esta Ley; determinar, dentro de la estructura ocupacional autorizada, qué puestos del Personal Técnico Docente formarán parte del Servicio Profesional Docente;

obligaciones y actividades de quienes intervengan en las distintas fases de los procesos de esta evaluación y la selección y capacitación de los mismos; d) Requisitos y procedimientos para la certificación de los evaluadores; e) Selección de docentes que se desempeñarán de manera temporal en funciones técnico pedagógicas; f) Difusión de resultados de la evaluación y g) Participación de observadores de instituciones públicas y de organizaciones de la sociedad civil... Asesorar a las Autoridades Educativas en la formulación de sus propuestas... supervisar los procesos de evaluación y la emisión de los resultados; validar la idoneidad de los parámetros e indicadores... aprobar los elementos, métodos, etapas y los instrumentos para llevar a cabo la evaluación en el Servicio Profesional Docente; aprobar los componentes de la evaluación del programa a que se refiere el artículo 37 de la LGSPD y las demás que le correspondan conforme a esta Ley y otras disposiciones aplicables

Fuente: elaboración propia con datos tomados de Leyes Federales de México, Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>;

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2015a). Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica. Disponible en: [http://insurgenciamagisterial.com/wp-content/uploads/2015/10/Directrices\\_Eb2015.pdf](http://insurgenciamagisterial.com/wp-content/uploads/2015/10/Directrices_Eb2015.pdf) [Consultado 13-07-19)

La LGE, en relación con lo establecido en la reforma al artículo 3º constitucional, enuncia en el artículo primero que su objeto es “regular la educación impartida en los tres niveles de gobierno, así como todo lo referido a organismos descentralizados que coadyuven con la obligación del Estado de brindar educación, aunque desde luego, dicha regulación implica también a toda aquella que se ubica como educación privada. En suma, la LGE, se compone de 8 capítulos con 85 artículos, de los cuales, 44 fueron reformados o adicionados y tres derogados. (Hernández en Guevara y Backhoff, 2015, p. 34)

A continuación se mostrará cómo estas reformas estructurales en materia de educación impactaron tanto curricularmente a las escuelas formadoras de docentes, como a través de los diferentes programas que se han implementado con el fin de coadyuvar a cumplir con los altos estándares, puestos por dicha reforma estructural en materia de educación.

## **7. El impacto de las reformas al sistema educativo mexicano en los docentes**

Con la incorporación de las escuelas Normales, con carácter de instituciones de educación superior al obtener el grado de licenciatura en 1984, se han generado diversos cambios que influyen directamente en los formadores de docentes, los cuales se supone contribuirán a satisfacer diversos requerimientos encaminados para robustecer las áreas propias de docencia, investigación y difusión del conocimiento; todo ello en aras de responder de la mejor manera a los cambios sociales que impone el nuevo paradigma educativo. Para ello, se diseñó toda una estrategia para lograr un perfil del docente que obedeciera a estándares internacionales, pero al mismo tiempo fuera cerrando la brecha que marcaba la disparidad enorme entre los docentes (aquellos que ejercían sin título, los docentes egresados de las Escuelas Normal, y los profesionistas de universidades incorporados a la enseñanza).

El proceso de homologación derivó de las políticas educativas e implicó un cambio sustancial en las escuelas formadoras de

docentes al darles un rango de educación superior, incorporando una serie de exigencias, tanto para la formación de profesores que requirió el propio sistema educativo mexicano como en las características, capacidades, actitudes y aptitudes que deberían de tener los nuevos educadores. En dicho proceso de homologación, salieron a la luz una serie de deficiencias tanto estructurales como en los propios recursos humanos dedicados a la enseñanza pública. Por ello se fueron incorporando al léxico institucional temas como capacitación y actualización constante en los docentes, (aunque no con los resultados esperados, tal como se ha mostrado a lo largo de esta investigación). Así, el gobierno federal en 1996, creó el Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales (PTFAEN, 2003), cuyo propósito fue mejorar la calidad de la formación inicial docente de los profesores de educación básica.

Posteriormente en la consecución de estas políticas institucionales al Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN, 2002), para fortalecer la vida académica, así como la gestión y organización de las escuelas Normales Públicas, en dicho Programa, se insistió que los formadores deberían contar con cursos y talleres de actualización (SEP-PROMIN, 2003). Sin embargo, de igual manera los cambios fueron poco notables en la vida institucional y de los docentes, logrando cambios en la infraestructura pero pocos en su organización.

En aras de mejora institucional para lograr la ansiada calidad de la educación, se participó en otro Programa para atender el Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) en el año 2009, con la intención de habilitar al profesorado en las áreas de investigación, docencia y difusión, a través de apoyos institucionales y recursos que se proporcionaban directamente a los docentes que ingresaban en esta dinámica. Se aprecia un incremento en la productividad académica en las escuelas Normales, con ello se puede decir, que en este rubro las políticas públicas en educación contribuyeron a disminuir el rezago inherente de los profesores. A partir del 2014, el programa previamente mencionado se denomina Programa para

el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP, 2017), teniendo éste un carácter emergente que se aterriza con la intención de continuar con el impulso a la investigación, pero ahora para mantener los logros del anterior programa, aunque con menos recursos financieros. Esta situación afecta notablemente en la escuela Normal, puesto que implica que el docente de tiempo completo, tenga estudios de posgrado, una carga diversificada, es decir atienda tutoría, gestión, docencia, investigación (Reglas de operación del PRODEP, 2017) y puedan mantenerse en este programa, con el cumplimiento a nivel institucional con la productividad académica, corriendo el riesgo de truncar la investigación en puerta, ante el agobio del trabajo y la falta de financiamiento.

Además las escuelas Normales tratan de mantenerse en Educación Superior integrándose a este programa, una década después de las universidades, lo que conlleva un atraso significativo para alcanzar lo que las universidades han logrado. Sin embargo, pese a esas limitadas condiciones las escuelas Normales, han obtenido ciertos logros, como es la productividad académica, perfil deseable, formación de cuerpos académicos, siendo estresante la carga de trabajo del docente. Lo que implica, el exceso de trabajo para realizar dicha carga académica, sin dejar de realizar lo propio que la institución exige. Todo esto con el propósito de alcanzar el estándar de la productividad académica, hasta conseguir el perfil deseable y permanecer en el nivel de educación superior.

En las escuelas Normales, el hablar de la calidad de la educación, se ha realizado sin considerar las condiciones laborales para llevarla a cabo, sin embargo, se armó el escenario para implementar lo mismo que se ha hecho en educación básica y media superior, desde el 2013, de acuerdo con el informe de la SEP (2015a), y llevarse a cabo en 2018 (Díaz Barriga, 2017) a través de la evaluación de los formadores de docentes. Es decir se plantearon cambios en la organización académica, en fortalecer la carrera académica del profesorado, como establecer diversas acciones para la creación y la adecuación de normativas, gestión, operación y demás condiciones institucionales necesarias, esto de acuerdo al INEE (INEE, 2015, p.

20). No obstante todo el rediseño legal-institucional ha sido estéril dada la presentación de iniciativa del ejecutivo federal de echar atrás esta reforma educativa 2013.

## Conclusiones

Haciendo una recapitulación de los teóricos (Alcántara 2006, Zubietta, *et al.* 2015 y Díaz Barriga 2017), parecía que existe una posición de que la educación en México presenta desventajas importantes en relación al estándar de los países miembros de la OCDE, es por ello que institucionalmente se han creado programas encaminados a mejorar la educación en México (PFAEN, 2003, PROMIN, 2002, SEP-PROMIN, 2003, PROMEP 2009, PRODEP 2017)

Es así que las reformas educativas del 2013, propiciaron una reforma constitucional, la cual a su vez, arrastró a una serie de modificaciones estructurales al sistema normativo, en la LGE y la creación de otras en la materia: LGSPD y LINEE; así como instituciones creadas exprofeso para aterrizar dichas legislaciones, es el caso del INEE, todo ello, con el objetivo de procurar un sistema que permitiera involucrar a todos los actores de la educación en México, también en perfecta concordancia con las exigencias y criterios internacionales orquestados por organismos internacionales como la OCDE, sin que se tomaran en cuenta de forma racional, con sentido humano y amigable las circunstancias sociales y laborales de los docentes directamente afectados por dichas reformas. Resultando tal ejercicio, en un esquema por demás lesivo para el magisterio mexicano, puesto que éste se encuentra desprotegido laboralmente, sin que pueda mediar una forma de defensa ante las condiciones por demás rudas en las que se realizaron tales adecuaciones al marco normativo mexicano.

En tales circunstancias, se pierde entonces el sentido de pro-pugnar por la calidad de la educación, extraviando por completo el rumbo planteado originalmente, tanto por las instituciones internacionales, como por el mismo discurso político en el que se justificaron las reformas en la materia, derivando todo ello, en una andanada de inconformidades y resistencias sistemáticas de los docentes a

través de los grandes sindicatos SNTE y la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) en que se articulan; estas resistencias, han desencadenado acciones de movilización violentas, no sólo por parte de los maestros, sino también por el mismo gobierno, en donde incluso ha habido pérdida de vidas humanas.

La forma en cómo se fue articulando el sistema de educación en México, derivó en una planta docente con alta heterogeneidad, donde incluso se podía ejercer como maestro sin que mediara un título de por medio o bien que se incorporaran profesionales de diversas disciplinas, pero sin un mecanismo que los proveyera de competencias pedagógicas mínimas aceptables para desempeñar el cargo, siendo hoy día un tema que se convierte en punto débil para el sistema, haciendo por consecuencia una terrible purga del magisterio que no tiene una carrera profesional docente, misma que ahora se exige y evalúa con rigurosidad, pero que además, paradójicamente, abre las puertas para que otras disciplinas se puedan incorporar a la impartición de la educación pública básica obligatoria, por lo que en ambos sentidos, se transgrede y contradice el propio sistema, al exigir calidad en la formación docente, empero, al mismo tiempo permite que profesionales de disciplinas diversas se puedan emplear en el sistema educativo como maestros de educación básica.

Es así, que en la anhelada convergencia entre la calidad educativa y los esfuerzos institucionales para lograrla, hoy día no se ha cristalizado, a pesar de la tan cacareada reforma educativa del 2013, es decir, no ha podido aterrizarse adecuadamente en el sistema educativo, situación que lleva a que todos los actores involucrados: docentes, estudiantes, instituciones, y la sociedad en general pierdan con tales esfuerzos estériles. Este aspecto se recrudece cuando el presidente Andrés Manuel López Obrador presentó la iniciativa de reforma constitucional con destinatario principal que no es el único al artículo 3º para echar atrás la onerosa y compleja reforma educativa del 2013 e implementar otra que se presume igualmente compleja y onerosa en varios sentidos.

## Referencias

Alcántara S. (2006). *Tendencias mundiales en la Educación Superior: el papel de los organismos multilaterales*. Revista Inter-Acao 31.1. Disponible en: <http://www.revistas.ufg.br/index.php/interacao/article/view/1490/1474> [Consultado 27-02-2019]

Cámara de Diputados (2019). *Leyes federales de México*. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/> [Consultado 27-03-2019]

Cardenil L. y Gálvez. (1991). En Moisés García. et.al., *Infraestructura escolar en las primarias y secundarias de México*, INEE, México, 2007. p. 10. Disponible en: <http://www.inee.edu.mx/sitioinee10/Publicaciones/InformesdeResultados/Condicionesdelaoferta/P1D231IEPRISECUMEX.pdf> [Consultado 25-02-2019]

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/> [Consultado 27-04-2019]

DGESPE (2010). *Recomendaciones de la OCDE*. Disponible en: [http://www.dgespe.sep.gob.mx/public/gt-en/6-dic-2010/RECOMENDACIONES%20OCDE\\_NORMALES.pdf](http://www.dgespe.sep.gob.mx/public/gt-en/6-dic-2010/RECOMENDACIONES%20OCDE_NORMALES.pdf) [Consultado 17-02-2019]

DGESPE. (2010). *La formación docente*. Disponible en: <http://www.oecd.org/edu/school/43765204.pdf> [Consultado 17-01-2019]

Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica. Disponible en: [http://insurgenciamagisterial.com/wp-content/uploads/2015/10/Directrices\\_Eb2015.pdf](http://insurgenciamagisterial.com/wp-content/uploads/2015/10/Directrices_Eb2015.pdf) [Consultado 17-02-2019]

Educación futura. (2014). *Evaluación no ha mejorado calidad educativa*. Disponible en: [www.educacionfutura.org/evaluacion-no-ha-mejorado-calidad-eductiva-](http://www.educacionfutura.org/evaluacion-no-ha-mejorado-calidad-eductiva-) [Consultado 13-03-2019]

Evaluación a los maestros. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2013/08/la-evaluacion-a-los-maestros-impulsada-por-epn-quedan-en-espera/#ixzz2cluXesVe> [Consultado 12-03-2019]

Fernando R. (2015). *OCDE reprueba la educación en México*. Periódico de CNN Expansión. Disponible en: <http://www.cnnexpansion.com/economia/2015/06/05/ocde-reprueba-la-educacion-en-mexico-graficas-de-la-semana> [Consultado 13-03-2019]

Guevara, G. y Backhoff E., (coords), (2015). *Las Transformaciones del sistema educativo en México, 2013-2018*, México: FCE-INEE.

Guttmann, A. (2001). *La educación democrática, una teoría política de la educación*, España: Paidós.

*Iniciativas presentadas en el segundo periodo del primer año de la Comisión Permanente de la LXII Legislatura.* Disponible en: [http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/Iniciativas/62/gp62\\_a1perma2.html](http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/Iniciativas/62/gp62_a1perma2.html) [Consultado 13-03-2019]

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: <http://cuenta-me.inegi.org.mx/poblacion/analfabeta.aspx?tema=P> [Consultado 19-03-2019]

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2015). *Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica.* Disponible en: [http://insurgenciamagisterial.com/wpcontent/uploads/2015/10/Directrices\\_Eb2015.pdf](http://insurgenciamagisterial.com/wpcontent/uploads/2015/10/Directrices_Eb2015.pdf) [Consultado 11-03-2019]

*Los docentes en México.* Informe 2015. Disponible en: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/I/240/P1I240.pdf> [Consultado 09-03-2019]

Martínez, B. (2004) *De la escuela expansiva a la escuela competitiva. Dos modos de modernización en América Latina.* Barcelona: Anthropos.

Martínez, J y Díaz A. (Coords.) (2003). *De la descentralización al federalismo, estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México: CIDAC.

Narro R. y Moctezuma N. *Analfabetismo en México, una deuda social.* Disponible en: [http://www.inegi.org.mx/eventos/2013/RDE\\_07/Doctos/RDE\\_07\\_Art1.pdf](http://www.inegi.org.mx/eventos/2013/RDE_07/Doctos/RDE_07_Art1.pdf) [Consultado 10-03-2019]

OCDE (2008). *Acuerdo para la cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas. Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México. Establecimiento de un marco para la evaluación de incentivos para docentes: consideraciones para México, resúmenes ejecutivos.* Disponible en: <http://www.oecd.org/edu/school/46216786.pdf> [Consultado 12-03-2019]

OECD. (2010). *Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas.* Disponible en: [www.oecd.org/edu/calidadeducativa](http://www.oecd.org/edu/calidadeducativa) [Consultado 11-03-2019]

OECD. (2011). *Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes. Consideraciones para México*. Disponible en: <http://www.oecd.org/edu/school/48599568.pdf> [Consultado 20-11-2015]

OEI. *Evolución del Sistema Educativo Mexicano*. Disponible en: [www.oei.es/quipu/mexico/mex02.pdf](http://www.oei.es/quipu/mexico/mex02.pdf) [Consultado 03-02-2019]

Padierna, P. y Martínez R. (Coords.) (2007). *Educación y comunicación, tejidos desde el análisis político del discurso*, México: Casa Juan Pablos.

Paulo S. Isabel M. Et. Al. Disponible en: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/C/231/P1C231.pdf> [Consultado 13-04-2019]

Piñera, D. (Coord.), (2002). *La educación superior en el proceso histórico de México, semblanza de instituciones*, tomo IV, México: SEP-ANUIES, UABC.

Presidencia de la República, *Jefe del ejecutivo firma iniciativa de reforma constitucional en materia educativa*, Comunicado, 12 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/jefe-del-ejecutivo-firma-iniciativa-de-reforma-constitucional-en-materia-educativa> [Consultado 18-03-2019]

Reygadas, L. (2009). *La Cultura como palestra y el poder como relación significativa ¿Cómo estudiar la intersección entre lo político y lo simbólico?* En Castro P. y Tejeda.

Rojas, H. (2014). *México, rezagado en Educación Superior: OCDE. Periódico Digital. Educación Futura*. Disponible en: <http://www.educacionfutura.org/mexico-rezagado-en-educacion-superior-ocde/> [Consultado 13-06-2019]

Savín, M. (2003). *Plan de estudios 1984, la reforma como fractura identitaria*. En Cuadernos de Discusión No. 13, pp. 29-31. México: SEP.

Secretaría de Educación Pública, (2003). La situación actual de los servicios de formación. *En Hacia una política integral para la formación y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica. Documento base. Cuadernos de Discusión 1*, pp. 30. México, D. F.: SEP.

Secretaría de Educación Pública, (2003). La Planeación institucional en las escuelas normales. En *Programa para la Transformación y el Fortalecimiento de las escuelas Normales*. Serie: Gestión Institucional No. 4, pp. 5-7. México, D. F.: SEP.

Secretaría de Educación Pública, (2003). Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN). Finalidades, características y estrategias de operación. En *Programa para la Transformación y el Fortalecimiento de las escuelas Normales*. Serie: Gestión Institucional No. 2, pp. 7-8, 26. México, D. F.: SEP.

Secretaría de Educación Pública, (2012). *Avances en las reformas de la educación básica en México*. Disponible en: [http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3048/1/images/Avances\\_en\\_las\\_reformas\\_de\\_la\\_educacion\\_basica.pdf](http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3048/1/images/Avances_en_las_reformas_de_la_educacion_basica.pdf) [Consultado 13-03-2019]

Secretaría de Educación Pública. *Secretaría de Educación Pública, Subsecretaría de Educación Básica y Normal*. Disponible en: <http://www.oecd.org/education/school/34429901.pdf> [Consultado 13-03-2019]

SEP. INNE. OCDE. (2015). *Revisiones de la OCDE sobre la Evaluación en Educación*. México.

Secretaría de Educación Pública, (2017). *Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente*. Disponible en: <http://dsa.sep.gob.mx/pdfs/Reglas%20de%20Operacion%202014.pdf> [Consultado 13-03-2019]

Tejeda H. *Teoría y metodología para el estudio de la cultura, la política y el poder*, México: Serie las Ciencias Sociales, tercera década-Porrúa, UAM—CONACYT.

UNESCO, (2012). Institute for statistics, *The Global Demand For Primary Teachers 2012 Update Projections To Reach Universal Primary Education By 2015*. Disponible en: <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/ib10-2012-teacher-projections.pdf> [Consultado 10-03-2019]

UNESCO-OREALC (2012). *Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe*. París y Santiago de Chile.

[www.educacionfutura.org/evaluacion-no-ha-mejorado-calidad-educativa](http://www.educacionfutura.org/evaluacion-no-ha-mejorado-calidad-educativa). [Consultado 13-03-2019]

Zubieta G. et al. (2015). *Educación, las paradojas de un sistema excluyente. Encuesta nacional de educación*. México: IIJ-UNAM.

# **Una aproximación al uso de guerra sucia contra candidatos presidenciales de izquierda. Los casos de Lula en Brasil y López Obrador en México**

OCTAVIO HUMBERTO MORENO VELADOR  
GUSTAVO I. CORRES TORRES <sup>28\*</sup>

## **Resumen**

En el presente artículo se presentan una serie de apuntes teóricos y empíricos para aproximarse al análisis de guerras sucias, particularmente aquellas que se han generado en contra de candidatos presidenciales de izquierda en la región. Se abordan los casos de Luis Inácio “Lula” da Silva en Brasil y Andrés Manuel López Obrador en México. En particular el objetivo de este análisis es mostrar la importancia que tiene en la política contemporánea este tipo de expresión política y hacer análisis sobre los discursos que se crearon en ambos casos para establecer rechazo y miedo en los electores hacia ambos candidatos.

---

<sup>28</sup> \* Octavio Humberto Moreno Velador. Doctor en Sociología. Profesor e investigador de la BUAP y miembro del SNI, nivel I (octaviohmoreno@gmail.com). Gustavo Israel Corres Torres, Lic. En Derecho y Estudiante de la Maestría en Ciencias Políticas BUAP, (gustavometzelder@gmail.com).

## **Abstract**

On this article is shown a political and empiric approach to the analysis of mediatic dirty war against leftist presidential candidates on Latin-America. We introduce the cases of Luis Inácio “Lula” da Silva in Brazil and Andrés Manuel López Obrador in México during 2006 on presidential campaign. The main objective is shown the relevance's of this phenomenon on contemporary politics and create the beginning of an analysis about the discourses of fear and rejection created over the citizens.

## **Palabras clave**

Candidatura, democracia, discurso, política, presidencia.

## **Keywords**

Candidacy, democracy, speech, politics, presidency.

## **Sumario**

Introducción / 1. La guerra sucia mediática como forma de hacer política contemporánea / 2. GSM y la comunicación política contemporánea / 3. Los discursos del miedo y la discriminación / 4. La GSM contra Andrés Manuel López Obrador en 2006 / 5. La experiencia de GSM en contra de Lula Da Silva / A manera de conclusión tentativa / Referencias.

## **Introducción**

La política en la región durante los últimos veinte años fue fuertemente impactada por la presencia de los llamados gobiernos progresistas o nacional-populares en países como: Brasil (2003-2011, 2011-2016), Venezuela (1999-2013, 2013-2019), Bolivia (2006-2010, 2010-2015, 2015-2020), Ecuador (2007-2017) y Argentina (2003-2007, 2007-2015). En esta tendencia Brasil ocupó un lugar importante ya que la llegada al poder de Luis Inácio “Lula” da Silva, un exlíder metalúrgico sindicalista, por parte del Partido de los Trabajadores (PT) en el año 2003, significó la llegada de un gobierno

de este tipo a uno de los países con mayor influencia en la región<sup>29</sup>. El caso de Lula en el poder representa uno de los referentes más importantes para comprender el tipo de proyecto que promulgó en progresismo en la región, que a la fecha mantiene vigencia en países como Bolivia, México o Venezuela (este último aún a pesar de la complicada situación política y económica que presenta en la actualidad). Desde nuestra perspectiva el progresismo, o los gobiernos nacional-populares, pueden distinguirse por poseer seis ejes de acción política concretos: adopción de políticas de integración ciudadana a través de mecanismos de democracia participativa; políticas de integración socioeconómica a través de programas de transferencias condicionadas; fortalecimiento del estado como agente de intervención económica; nacionalización de decisiones de interés público en demérito de agendas globalizadoras; proceso interno de integración político-social identitaria de poblaciones indígenas y postulación de plataformas de integración política regional alternativa (Moreno, 2019).

En el caso mexicano, en la actualidad, se experimenta la presencia de un gobierno federal, que bien puede considerarse de tipo progresista o nacional-popular de acuerdo con las líneas políticas que sigue en la actualidad. A semejanza de lo sucedido en el caso brasileño, el triunfo electoral de Andrés Manuel López Obrador fue posible tras contender en tres procesos electorales continuos: 2006, 2012 y 2018, y fue en este último en el que el candidato de izquierda logró obtener el triunfo con clara ventaja sobre sus contrincantes.

En ambos casos, como parte de una tendencia en las expresiones políticas regionales, se observan proximidades interesantes. Una de ellas, y a la que deseamos prestar atención en particular, es al surgimiento de agresivas campañas mediáticas en contra tanto de los candidatos como de los mandatarios progresistas en funciones.

---

<sup>29</sup> De acuerdo con datos del BM, para el año 2003 Brasil registró un crecimiento de 0.1% y su inflación llegó hasta el 9.2%, colocándose en el lugar número 92 mundial en términos del tamaño de la economía, sin embargo, para el año 2016 logró escalar hasta el número 73 (CEPAL, 2003).

A este fenómeno político se le ha conceptualizado como “guerras sucias mediáticas” (GSM) y consideramos que éste posee vigencia en numerosos países de la región, incluso en países en los que el progresismo no ha estado presente. Hablamos en concreto de campañas mediáticas generadas por grupos políticos, empresariales o civiles que emplazan a través de medios de comunicación masiva mensajes de crítica o abierta descalificación hacia candidatos o gobernantes en funciones<sup>30</sup>. Dicha práctica ha cobrado una significativa vigencia, al punto de presentarse francos enfrentamientos entre políticos y este tipo de grupos.

Uno de los casos que más ha llamado la atención es la abierta confrontación que tuvo el ex presidente de Ecuador, Rafael Correa, al enfrentarse con numerosos medios de comunicación, hasta llegar a presentar la iniciativa legislativa llamada “Ley mordaza”. Dicha ley le ganó al expresidente una serie de críticas a nivel nacional o internacional al calificarlo como autoritario al supuestamente limitar la libertad de expresión de estos medios.

Sin embargo, visto bajo una perspectiva más amplia, la confrontación entre medios de comunicación y gobiernos progresistas o nacional-populares, obedece más a bien al desplazamiento de élites del poder político gubernamental. Debido a que la llegada de bloques gobernantes diferentes provocó que los antiguos bloques dominantes se plegaran hacia el espacio de la sociedad civil, y es a partir de ese espacio que en la actualidad observamos la construcción de contrapoderes y oposiciones que se encargan de manera constante de criticar al poder oficial. En el espacio de la sociedad civil se emplazan medios de comunicación, grupos de interés organizados, asociaciones civiles, ONG's, etc. con el fin de generar presión en la opinión pública al poder gobernante en funciones. Un fenómeno relativamente nuevo en la región debido a que la presencia de partidos o coaliciones de

---

<sup>30</sup> Una aproximación muy completa e interesante acerca de vinculación que se estableció entre medios de comunicación y poderes fácticos en la región en el contexto del progresismo se puede encontrar en el Dossier “Medios, populismo y poder” de Iconos. Revista de ciencias sociales, No. 46, mayo de 2013, Disponible en: <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/issue/view/5/103>

izquierda en el gobierno estatal es en general un fenómeno raro en la experiencia histórica de mediano y largo plazo.

Si bien, la construcción de estos contrapoderes en la actualidad se manifiesta en abiertas y francas campañas de GSM en contra de gobiernos nacionales instaurados, previamente a ello vimos esta estrategia de acción política empleada en contra de, en su momento, candidatos presidenciales. Estas campañas inundaron los espacios de comunicación mediática como la televisión, la radio y el espacio de las redes sociales, bien a través de la propagación de notas periodísticas tendenciosas o bien a través de mensajes pagados por empresas o grupos de la sociedad civil en forma de comerciales de televisión o spots “informativos”. A este respecto sostenemos que la difusión de este tipo de mensajes procuraba generar miedo en la población en general y especialmente en los electores, con el objetivo de inhibir la votación a su favor.

Este artículo se concentra en la primera parte en generar bases teóricas para el análisis de dichas campañas de guerra sucia mediática contra candidatos presidenciales, considerando especialmente la importancia que en la actualidad tienen los medios de comunicación en el desarrollo de la política contemporánea. En una segunda parte se ofrecen elementos empíricos de dos casos de guerra sucia mediática en contra de candidatos presidenciales de izquierda, Lula en Brasil y López Obrador en México, ambos durante las campañas presidenciales de 2006. El objetivo de esta segunda parte es observar cuales fueron los discursos y estrategias que se emplearon dentro de la guerra sucia mediática en contra de los candidatos presidenciales de izquierda. Finalmente, en una tercera parte ofrecemos algunos apuntes a modo de conclusión de un tema que tendrá que ser tratado durante los próximos años.

## **1. La guerra sucia mediática como forma de hacer política contemporánea**

El fenómeno de la GSM ha llamado la atención de numerosos autores en años recientes. Chávez (2018), propone que ésta surge como una forma de oposición coordinada entre medios de comunicación y

oposición política en contra de candidatos que podrían significar un riesgo para los intereses de grupo dominantes. Desde esta perspectiva se muestra como una herramienta para buscar favorecer a determinados candidatos y perjudicar a otros, y en donde el objetivo final es lograr una victoria electoral. De manera similar González (2018), plantea que el linchamiento mediático es una estrategia cada vez más utilizada para desprestigar, calumniar, difamar o amedrentar voces que son consideradas incómodas o “enemigas” por un grupo político, de poder fáctico o gobierno. Jiménez (2018) en el mismo sentido considera que se usa como estrategia para debilitar, desprestigar y vulnerar al contrincante político. Visto desde estas tres perspectivas la GSM se muestra como una herramienta de ataque político para intentar incidir en las intenciones de voto o incluso en la legitimidad de determinados actores políticos, siempre con la intención de favorecer a determinados personajes o grupos de poder.

Haciendo referencia al contenido de la GSM esta obtiene su particularidad cuando recurre a ofensas, inventa información, desinforma, calumnia y se meten en la vida privada del candidato. En contraste con lo que se conoce como una “campaña negativa”, ya que ésta se limita a resaltar los defectos del adversario, se enfoca en atacar al adversario a partir de su trayectoria y de información verídica y fidedigna (Dworak, 2012). En este último caso, un candidato no realza sus propias virtudes, sino que destaca lo negativo del oponente, lo peor de esa persona y sus peores defectos se enfatizan, el objetivo primordial es hacer quedar mal al oponente. En este sentido la GSM va más allá de la campaña negativa ya que se usa como estrategia para debilitar, desprestigar y vulnerar al contrincante político y tiene mayor relevancia en los países o sociedades con una cultura política de baja información o donde la polarización social es intensa (Jiménez, 2018).

Las GSM son una forma de violencia simbólica en la competencia política contemporánea, que, si bien no recurre a medios físicos, sí implica formas de ataque escritas y verbales. De igual manera la extensión de su uso ha terminado por volverlas en una forma dominante de comunicación política en muchos contextos, sobre

todo desde los medios de comunicación masiva, y ha terminado por influir en la relación que se teje entre instituciones, partidos, candidatos, gobiernos y ciudadanos.

Un espacio por excelencia en el que se han desarrollado las GSM son las redes sociales, que, si bien abrieron un espacio importante para la comunicación y la información pública, también se ha convertido en un espacio en el que se pueden atacar a personas, grupos o instituciones. Una expresión de este tipo es el linchamiento mediático que se ha vuelto una estrategia recurrente para desprestigar, calumniar, difamar o amedrentar voces que son consideradas incómodas o “enemigas” por un grupo político, de poder fáctico o gobierno (Gonzales, 2018). La calumnia a una persona daña su integridad moral y podría terminar alejando y normalizando agresiones todavía más graves contra la víctima de esas campañas. Una GSM deja heridos o muertos políticamente hablando, el saldo también se presenta a nivel social sobre todo porque deja huellas en la mente y el recuerdo del electorado, ya que muchas de estas campañas nunca serán lo suficientemente aclaradas o desmentidas, abriendo espacio a que los daños de la calumnia se vuelvan permanente para los agredidos.

## **2. GSM y la comunicación política contemporánea**

Uno de los autores más reconocidos que ha abordado la relación entre medios de comunicación y poder político es Manuel Castells, quien en su obra *Comunicación y Poder* (2009), reconoce a los medios de comunicación como uno de los orígenes fundamentales en la creación del poder contemporáneo. En las sociedades actuales, masificadas y mediatizadas, los medios de comunicación se han vuelto una gran herramienta, ya que a través de ellos se construyen y emiten mensajes que pueden llegar a un gran público; es decir, a través de ellos se construye el poder mismo en tanto influye de manera directa en su legitimidad o aceptación social. La influencia de la comunicación se ejerce sobre el mismo pensamiento social, a través de los contenidos mediáticos emitidos por radio, televisión, spots, propaganda política, y ahora por las redes sociales.

Por otro lado, las investigaciones sobre la comunicación han revelado consistentemente, que la gente en su mayor parte tiene la tendencia a leer, mirar o escuchar aquellas comunicaciones que presentan puntos de vista con los cuales simpatizan, y tratan de evitar las comunicaciones de un contenido diferente. En este sentido Klappner (1960), señala que la percepción e interpretación de la comunicación es selectiva, es decir que la sociedad decide creer lo que quiere o interpreta los mensajes como quiere. La influencia de la comunicación colectiva está afectada por factores como las predisposiciones, los procesos selectivos, la pertenencia a grupos, etc. y estos mismos factores pueden funcionar como agentes reafirmativos de la comunicación. Finalmente, estos factores pueden, bajo ciertas condiciones, convertir a la comunicación colectiva en un agente que favorece al cambio.

Actualmente la comunicación política hace uso de diferentes medios para construir campañas electorales, para entender este aspecto Marshall Mc Luhan generó una clasificación entre medios *calientes* y *fríos*. Para el caso de los GSM se utilizan *medios calientes*, ya que son de alta definición y contienen más información, este es el caso de medios como la televisión o el actual uso extendido de las redes sociales que permiten construir mensajes complejos para apoyar mensajes de calumnia o difamación (Mc Luhan, 1977, p. 47). Para el caso de las GSM la televisión tiene una marcada importancia debido a lo extenso de su alcance e influencia, por ello para Douglas Kellner (1990) la red de televisión (*The Televisión Network*) posee sus propios intereses y agencias que se traslanan y coluden con los intereses de poder políticos:

“Cuando desea legitimarse a sí misma, declara públicamente sus orígenes y motivaciones democráticas e incluso, por conveniencia, actúa en contra de los intereses empresariales. Pero, por el contrario, cuando (...) buscan ganancias, se convierten en la fuerza antidemocrática más poderosa. Caminan felizmente junto a los políticos o pelean ferozmente en contra de todos ellos, comparten ganancias con otras corporaciones sólo cuando

obtienen la mayor parte, pero cuando sus intereses se encuentran en riesgo, fácilmente olvidan cualquier negociación previa.” (Vázquez, 2004:260)

Respecto a esta asociación entre medios de comunicación y política, Wolton (1998, pp. 28-46) plantea que la comunicación política es tan vieja o antigua como lo es la política, la comunicación sirve y sirvió a las sociedades para poder organizarse, aunque no como una ciencia, pero siempre ha sido necesaria. No sólo el proceso del establecimiento de la agenda está dominado por los medios, sino que también los medios de comunicación a través de los comunicadores tratan de influenciar las ideas predominantes en el mundo social, al punto de volverse un poder determinante en la manera de pensar en una sociedad.

Manuel Castells (2009), plantea su concepto de red, ampliándolo a ámbitos tanto naturales como sociales y propone una ontología general de redes, basada en dos tesis: “las redes constituyen la estructura fundamental de la vida, de toda clase de vida” y “la red es la unidad, no el nodo” (pp. 45-46). En su planteamiento unas redes dominan a otras, por ejemplo, cuando las redes de comunicación pretenden dominar las redes neuronales de los cerebros humanos. Cuando eso llega a ocurrir, los medios de comunicación adquieren gran poder social, puesto que configuran el modo de pensar de la gente y, en último término, terminan por influir en la definición de la realidad social. Para Wilbur Schramm (1963), la comunicación no ha llegado a considerarse como una disciplina académica, como son la física y la economía, pero se ha transformado en un campo de extraordinaria vitalidad en la investigación y en la teorización. Sin la comunicación, los grupos humanos y las sociedades no existirían. Difícilmente puede teorizarse o proyectarse la investigación en cualquier campo del comportamiento humano sin que se hagan algunas consideraciones sobre la comunicación humana. La comunicación ha sido un estudio auxiliar, necesario para la comprensión de la conducta humana y social, pero también un aporte a las otras teorías.

Este conjunto de elementos teóricos permite comprender por un lado, la importancia que tiene la comunicación en general para usos sociales y en particular en el universo de la política y el poder. Cabe señalar en particular que en las actuales sociedades mediatisadas la influencia de los medios de comunicación resulta crucial en la construcción del sentido común de los ciudadanos, en la definición de la agenda política, en la legitimación o desaprobación de un gobierno, gobernante o candidato presidencial. De manera que abordar la relación entre comunicación y política, sin abstraerse de sus fuentes concretas de intereses y grupos de poder, resulta un tema acuciante en la actualidad. Los medios de comunicación y las GSM han jugado un papel relevante en los tiempos recientes de la política latinoamericana.

### **3. Los discursos del miedo y la discriminación**

En esta parte del texto se abordarán tanto una descripción como un análisis de los discursos a través de spots publicitarios que se crearon en los medios de comunicación para atacar a candidatos presidenciales en campaña. En particular se abordarán los casos de Andrés Manuel López Obrador en México y Luis Inácio “Lula” Da Silva en Brasil, ambos durante las campañas electorales del 2006. En ambos casos la GSM ha sido utilizada para persuadir y condicionar al electorado, mediante spots, publicidad negativa e incluso recurriendo a comparaciones con figuras políticas de otros países. Sostenemos que la GSM se ha presentado de manera intensa y que ha tenido como objetivo sembrar la duda y el temor ante la eventual llegada de candidatos de izquierda principalmente, así como de descalificar con base en la difamación a gobiernos de izquierda establecidos. A este respecto encontraremos similitudes y diferencias entre ambos casos, pero con presencia particular de algunos discursos en común.

### **4. La GSM contra Andrés Manuel López Obrador en 2006**

Para el caso mexicano se analizan catorce spots con características de GSM emitidos en televisión nacional con contenidos diversos.

Si bien se encontraron alrededor de veintiséis mensajes se seleccionaron catorce en tanto los contenidos en el universo total se duplicaban o al menos se mostraban muy próximos. A continuación, presentamos una breve reseña de ellos haciendo énfasis en sus ideas e imágenes más importantes.

En un primer spot analizado y emitido durante junio de 2006 se inicia con imágenes de Hugo Chávez haciendo un llamado para prepararse ante una “guerra asimétrica”, se muestran imágenes de soldados en batalla mientras se menciona el lema “socialismo o la muerte”. Acto seguido en el material aparece una actriz con cara de angustia manifestando que esos hechos pueden pasar también en nuestro país. Luego una voz en off dice: “no necesitas usar armas para defender tus ideas. Ármate de valor y vota”. Una velada invitación a no votar por AMLO para que esas cosas “que pasan en Venezuela” no ocurran en México<sup>31</sup>. En este primer mensaje sobresale la comparación con Hugo Chávez y su asociación con ideas de violencia explícita, así como la equiparación de AMLO con fenómenos de violencia.

En un segundo video se muestran imágenes de gente tomando pozos petroleros, encabezados supuestamente por AMLO, y haciendo ejercicio abierto de la violencia. En el mensaje se asevera que AMLO acepta la barbarie y rompe la ley, acompañado de imágenes de un linchamiento que ocurrió en Tlalpan en el 2001 y junto con imágenes de una conferencia matutina en la cual dice que: “con las tradiciones del pueblo y sus creencias vale más no meterse”. Inmediatamente después se presenta una frase que habría de ser repetida constantemente en los siguientes meses y años: “AMLO es un peligro para México”. Al final de este spot sale la leyenda: Candidatos del Partido Acción Nacional al Congreso de la Unión. En este segundo material nuevamente se hace hincapié en la idea de Obrador

---

<sup>31</sup> Video “Spot contra Chávez en México (2)”, Youtube. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=ocsT11f\\_pIY](https://www.youtube.com/watch?v=ocsT11f_pIY) [Consultado 11-07-2019]

como alguien violento y abiertamente se le declara como un peligro para el país.<sup>32</sup>

En alusión a las propuestas e ideas económicas de Obrador, otro spot cuestiona abiertamente su idea de un nuevo modelo económico. En las imágenes que acompañan al mensaje aparecen los expresidentes José López Portillo y Carlos Salinas de Gortari, bajo la idea de que ellos ya habían recurrido a ese modelo y trajeron una grave crisis económica al país. Una voz en *off* narra que la propuesta económica de Obrador sólo endeudará al país, hará crecer la inflación y aumentará el desempleo. El mensaje es directo hacia al espectador al afirmar que “hasta tu casa la podrías perder”, “hasta tu trabajo” y equipara el votar por Obrador a votar por otra crisis<sup>33</sup>. En igual alusión a las propuestas económicas, asevera que sus ideas son inviables ya que de hacer lo que quiere, el país terminará endeudado y el pueblo es el que terminará pagando la deuda adquirida. Terminando con la frase: “AMLO es un peligro para México”. Este spot fue pagado y difundido directamente por candidatos del PAN. En este mensaje se hace alusión a que las propuestas económicas de Obrador sólo provocarían supuestamente una crisis económica, además de que se le muestra como un hombre conservador y con ideas del pasado, ensayadas ya por gobiernos priistas.

En un 5º spot aparece AMLO enfatizando sus principios: en cuanto al primero “no mentir”, mediante edición de video le dibujan una nariz larga de “pinocho”, es decir se le acusa de mentiroso. En su segundo principio que es “no robar”, aparecen escenas de gente robando. Y en alusión a su tercer principio “no traicionar”, se muestra una foto con Cuauhtémoc Cárdenas y se afirma que éste último fue traicionado por AMLO.<sup>34</sup> En este mismo spot aparece

<sup>32</sup> Video “Spot contra Chávez en México (2)”, Youtube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=OardmkSiaT0> [Consultado 11-07-2019]

<sup>33</sup> Video “López Obrador es un peligro para México”, Youtube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=gZnrM8GeIKA> [Consultado 07-09-2019]

<sup>34</sup> Video “López Obrador es un peligro para México”, Youtube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=yoVdXvzw9O1&list=PLC2CE5E2B47B1FB-F7&index=11> [Consultado 07-09-2019]

AMLO haciendo referencia a que el FOBAPROA fue una cortina de humo para salvar a los banqueros, a lo cual, los diputados del PAN responden diciendo que fueron ellos quienes salvaron los ahorros de la gente, y que el culpable de ese hecho fue el expresidente Salinas. A partir de esta idea se afirma que ocurrirá lo mismo en caso de elegir mayoritariamente a AMLO ya que este terminará por aplicar las mismas medidas que provocaron la crisis económica.<sup>35</sup> Al igual que el mensaje anterior, se hace referencia a que Obrador es un conservador.

En otro spot haciendo alusión a temas de economía, sale a escena un niño que tiene 20 pesos, que se ha ganado en 20 mandados, una voz en off le dice que sus 20 pesos ya sólo valen 10. El niño no cree y se retira. El mensaje que se enuncia es que si votas por AMLO el país sufrirá recesión económica y devaluación, con la clara intención de generar miedo entre la gente. El Consejo Coordinador Empresarial (CCE) fue el autor de este spot<sup>36</sup>. De igual manera en otro spot emitido aparece en el video una pirinola y en todos sus lados está marcada la palabra “deuda”. La pirinola gira y se deja la idea de que en caso de ganar AMLO lo que pasaría sería la emisión de deuda pública, además de ello se le reclama que nunca hizo nada para solucionar el problema de la inseguridad en el DF (Distrito Federal) durante su administración. El spot termina diciendo que con la victoria de AMLO perderíamos todos. En este anuncio se privilegia la idea de que AMLO jugará con la economía y pondrá en riesgo la estabilidad del país.<sup>37</sup>

Volviendo a aludir a Hugo Chávez, en otro spot exhibido en marzo de 2006 se muestra al expresidente de Venezuela manifestando

<sup>35</sup> Video “López Obrador es pinocho”, Youtube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Z3mdQIRggvE&list=PLC2CE5E2B47B1FBF7&index=19> [Consultado 07-09-2019]

<sup>36</sup> Video “Spot del consejo Coordinador empresarial contra AMLO”, Youtube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=dGBavMf4W4Y&list=PLC-2CE5E2B47B1FBF7&index=2> [Consultado 07-09-2019]

<sup>37</sup> Video “Las grandes ideas de López Obrador”, Youtube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=6rbOvIvtOEA&list=PLC2CE5E2B47B1FBF7&index=10> [Consultado 07-09-2019]

inconformidades y refutando a Vicente Fox. Chávez se dirige a Fox por su nombre y le advierte que no se meta con él porque saldrá espiado. En el video auspiciado por el PAN califican este hecho como un acto de intolerancia, y al mismo tiempo salen escenas donde AMLO manda callar al mismo Vicente Fox y le dice “cállate chachalaca”. La asociación de ambos políticos por dichos mensajes sirve para calificarlos de intolerantes, y establecen que de ganar AMLO la presidencia, se convertiría en una especie de Hugo Chávez mexicano, y por añadidura, México en Venezuela. El spot cierra con la frase “no a la intolerancia”.<sup>38</sup>

En una postura de crítica a la administración de Obrador como jefe de gobierno en el Distrito Federal, se dice que sólo generó un desastre en la ciudad, que su período de gobierno fue la época que mayor desempleo tuvo y el último lugar en crecimiento económico a nivel nacional. En el spot se establece que estos malos resultados son la causa por la que AMLO no quiso asistir al debate programado por el Instituto Federal Electoral. En otro anuncio y en igual referencia a su trabajo como jefe de gobierno, se muestra a una joven expresando que no le crean al candidato del PRD porque en ese periodo ella y muchos otros no pudieron conseguir trabajo. Enfatizando que el DF era el lugar con mayor índice de desempleo, hace aparición Felipe Calderón Hinojosa, candidato del PAN, declarando que él sí sabía cómo progresar “con empleos y no con deudas, con inversiones y no con crisis”.

Insistiendo respecto a la incapacidad de Obrador para establecer programas económicos que generen crecimiento, aparece en otro mensaje un jefe de familia contento por sus logros, ya pudo comprar una casa, una lavadora, un coche, un refrigerador. Espontáneamente surge una voz en *off* que afirma que AMLO va a endeudar a México, que los intereses crediticios van a subir, de la pantalla comienzan a desaparecer todas las mercancías que adquirió, el jefe

---

<sup>38</sup> Video “La intolerancia de Andrés Manuel López Obrador”, Youtube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=yySS8Io2Fis&list=PLC2CE5E2B47B1FB-F7&index=4> [Consultado 06-09-2019]

de familia va a perder todo su patrimonio al igual que sus padres lo sufrieron con el PRI, por culpa de AMLO<sup>39</sup>. En otro spot se muestra un mensaje, en el cual, se encuentran los miembros del partido acción nacional (PAN) vanagloriándose por los últimos diez años de gobierno en los cuales ha habido crecimiento económico y han surgido nuevos empresarios. Con este mensaje aparecen en escena personas levantando cortinas de metal de sus comercios y pequeños negocios, todos mostrándose felices. Luego mencionan que optar por algo diferente es caer en el retroceso, y empiezan a mostrar toda la zona de esos locales como abandonados y tristes, inclusive presentando una bicicleta cayéndose. El mensaje se cierra reconociendo al Consejo Coordinador Empresarial como autor de éste<sup>40</sup>.

Otro mensaje que tuvo amplia difusión y marcó la memoria de muchos mexicanos muestra en primer plano un pequeño muro de ladrillos, cada uno de estos tiene palabras inscritas como: segundo piso (en alusión a la construcción de éste en el Distrito Federal por parte de AMLO), deuda, crisis, gasto, devaluación, desempleo. Y conforme van integrándose nuevos ladrillos con estos mensajes va creciendo el muro, hasta el momento en el que pierde estabilidad y se cae, acompañado por el sonido de una explosión. El mensaje se muestra como una metáfora clara de lo que supuestamente pasaría si AMLO llegara a ser presidente. El mensaje cierra utilizando la frase tan repetida: “AMLO es un peligro para México”

Finalmente, en un spot emitido en abril de 2006 se emite una idea que ha perdurado durante ya mucho tiempo en la imaginación y el ideario público, en este video se alude a López Obrador como alguien que da lo que no tiene, que engaña, es decir, que es un “populista”. Las supuestas consecuencias de su conducta no podrían terminar en otra cosa que crisis, endeudamiento, corrupción,

---

<sup>39</sup> Video “Por fin PAN”, Youtube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=z68eACYMqSk&list=PLC2CE5E2B47B1FBF7&index=25> [Consultado 07-09-2019]

<sup>40</sup> Vídeo “La intolerancia de AMLO”, Youtube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=UUPSz8GA90M&list=PLC2CE5E2B47B1FBF7&index=3> [Consultado 07-09-2019]

desempleo, miseria, fuga de capitales, desgracia. Asevera el mensaje del spot que el populista habla mucho pero nunca claramente, gasta lo que no tiene, no respeta la ley, ataca las libertades e instituciones de la democracia. En el mismo video se le termina por comparar con personajes como Hitler, Evo Morales, Fidel Castro, Hugo Chávez, Néstor Kirchner<sup>41</sup>.

Visto en conjunto, los mensajes emitidos hacen alusión frecuentemente a ideas como que Obrador es un político violento, que se encuentra relacionado con líderes como Hugo Chávez, que es intolerante, que es un conservador y que la elección de un político como éste implicaría una vuelta al pasado. Particularmente se insiste en la idea de que la elección de Obrador implicaría un escenario de crisis económica, con rasgos como devaluación, endeudamiento y crisis. Por ello existe una alusión constante a evitar que Obrador llegue al poder debido a que su llegada implicaría una crisis económica mayúscula, de ahí que la frase “López Obrador es un peligro para México” haya tenido tanta difusión. A este respecto llama la atención que al insistir en un potencial escenario de crisis en realidad se apela a los recientes escenarios de crisis económica que vivió el país en años recientes, es decir, se apela al miedo que los ciudadanos tienen a este tipo de experiencias. A modo de corolario, la expresión de que AMLO es un populista, podría servir como una especie de síntesis de muchos de las acusaciones que se le dirigen en la GSM. En una especie de reformulación del término asociada con la GSM más que con la literatura académica e histórica de un fenómeno como el populismo en América Latina.

## 5. La experiencia de GSM en contra de Lula Da Silva

En el caso brasileño sobre el expresidente Luiz Inácio Lula da Silva, podemos observar prácticamente casi las mismas estrategias de guerra sucia que se han practicado en México, contra el candidato

---

<sup>41</sup> Video “Un peligro para México”, Youtube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=ghxIxItjZn0&list=PLC2CE5E2B47B1FBF7&index=15> [Consultado 13-07-2019]

de izquierda. Una de las cosas que habitualmente se dijeron de este personaje, es que era una persona hosca, que “no podía ser alguien digno de confianza”. Inclusive que había procreado una hija con una mujer de raza negra y que quería que su pareja abortara, por ello sus opositores con ayuda de los medios le imputaron el calificativo de racista. La primera vez que Lula se lanzaba como candidato, lo hacía como candidato de izquierda por parte del PT y sostenía un discurso de oposición fuerte, debido a esto la Red Globo (RG), que es una empresa mediática de las más poderosas en Brasil, se inclinó en favor del oponente Collor de Mello.

Para las elecciones de 1994, se le asignó el mote de “viejo sapo”, haciendo alusión a que era ya un hombre experimentado y de edad mayor. Para el año de 2002 hubo una extendida campaña en los medios de comunicación para intentar influir en la intención de voto popular mediante la creación de videos en donde aparecía la famosa actriz Regina Duarte, en el que hablaba abiertamente de sus temores en caso de que Lula saliera victorioso<sup>42</sup>. Para la siguiente elección de 2016 la táctica fue acusar de corrupción al gobierno establecido a través de los medios de RG. A este respecto se emitieron numerosos spots en donde a Lula se le criticaba tanto como “incompetente” en el ejercicio de gobierno como “corrupto”. En cuanto a la incompetencia se hacía referencia a su incapacidad para tomar buenas decisiones, aludiendo a un supuesto escenario de crisis nacional; por otro lado, en cuanto a las acusaciones de corrupción se aludió a escándalos ocurridos durante su administración por parte de funcionarios provenientes del PT, en particular con la empresa ODEBRECHT.

Un aspecto que fue explotado frecuentemente por la oposición brasileña fue su cercana relación con mandatarios latinoamericanos como Hugo Chávez y Evo Morales. Esta cercanía, y la proximidad de su gobierno con los postulados del progresismo o

---

<sup>42</sup> Video “Faltó decir Lula es un peligro para Brasil (spot 2002)”, Youtube. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=qAGU\\_KO7vOM](https://www.youtube.com/watch?v=qAGU_KO7vOM) [Consultado 13-07-2019]

nacional-populares, le ganó el epíteto de ser un político “populista”. Además de calificarlo también como un violento, intolerante, corrupto y tendiente a la dictadura. Particularmente la relación cerca con Hugo Chávez, de manera similar a lo ocurrido en México fue aprovechada para mostrar una imagen de él como autoritario y violento<sup>43</sup>.

Por otro lado, una de las cosas que le hicieron daño a Lula desde el punto de vista internacional, es que los medios locales plagaron de mensajes negativos la cobertura sobre el presidente y candidato, y eso arreció la imagen negativa del expresidente. En el caso de Brasil, como en muchos otros lados, la principal cadena de televisión Red Globo es propiedad de un grupo pequeño de familias terratenientes que actualmente poseen una gran influencia en la política y la economía brasileña<sup>44</sup>.

### **A manera de conclusión tentativa**

Visto desde una perspectiva comparada, las GSM en contra de candidatos presidenciales de izquierda presentan elementos en común los casos de México y Brasil. Por un lado, la guerra sucia tiene una presencia marcada en medios de comunicación masiva y es a través de estos medios como se emiten mensajes para intentar influir tanto en las intenciones de voto como en la legitimidad de gobiernos, a este tipo es a lo que hemos llamado GSM. Sin embargo, la Guerra Sucia en general toca ámbitos que van más allá de la difusión de mensajes en algunos casos se ven involucradas incluso instancias institucionales. Desde nuestra perspectiva la razón fundamental que encontramos da pie al surgimiento de las GS en general y en su forma mediática es el desplazamiento, o el potencial desplazamiento, de grupos de poder y de interés del gobierno. Posición que

---

<sup>43</sup> Video “Por esto oligarquía brasileña arremete contra Lula Da Silva- la lucha sigue”, Youtube. Disponible en: [ehttps://www.youtube.com/watch?v=OLCU-RXjzhM](https://www.youtube.com/watch?v=OLCU-RXjzhM) [Consultado 10-09-2019]

<sup>44</sup> Video “Brasil ¿Fiscales y jueces actuaron juntos contra Lula Da Silva?”, Youtube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=iEidP-OYuIY> [Consultado 07-09-2019]

previamente les permitía una gestión directa de sus intereses mediante la intermediación gubernamental, pero que ante la llegada (o potencial llegada) del progresismo y sus nuevas élites de poder fueron desplazadas de esa posición. Es por ello, que el espacio de la sociedad civil se vuelve fundamental para legitimar o deslegitimar a un candidato o un gobierno. Volviéndose un espacio fundamental en la construcción del poder.

Tanto en Brasil como en México el poder de los medios tiene gran impacto e influencia en buena parte de los ciudadanos y en cómo éstos hacen o elaboran sus juicios sobre la vida pública. En los dos casos analizados, se han elaborado campañas de guerra sucia, no sólo criticando sus debilidades sino incluso llegando a la descalificación personal. En términos generales las GSM apelan a los miedos ciudadanos ante fenómenos como la violencia, la crisis económica, la devaluación, la inestabilidad, la corrupción, el autoritarismo. Todos estos aspectos que se vuelven especialmente delicados en tanto son fenómenos que previamente han ocurrido en la historia de ambos países, y ante los que las personas se vuelven particularmente temerosos.

## Referencias

Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. España: Alianza editorial.

CEPAL (2003), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas/CEPAL, Santiago de Chile.

CT (EFE, Televisión Española). (21/05/2016). *Lula da Silva: “Me arrepiento de los casos de corrupción”*. Brasil, DW. Disponible en: <https://www.dw.com/es/lula-da-silva-me-arrepiento-de-los-casos-de-corrupci%C3%B3n/a-19275420> [Consultado 16-09-2019]

García Chávez, L. (2018). *La guerra sucia y los medios de comunicación*. México, de etcétera. B. Disponible en: <https://www.etcetera.com.mx/opinion/guerra-sucia-medios-comunicacion-elecciones-frente/> [Consultado 15-09-2019]

González, Antonio, H (2018). *Advierte AMLO incremento de guerra sucia en su contra*. México, Excelsior. Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2018/01/13/1213448> [Consultado 12-05-2019]

González González, A. (2018). *Guerra sucia y campañas negras*. México, El siglo de Torreón. Disponible en: <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/1473937.guerra-sucia-y-campanas-negras.html> [Consultado 13-09-2019]

Redacción. (2016). *Estrategia de comunicación: metodología*. Artincom. Disponible en: <https://www.artincom.com/estrategia-comunicacion-metodologia/> [Consultado 23-08-2019]

Vázquez Anderson, A. (2004) *Más allá de Habermas: la realidad de los medios de comunicación*. México: Universidad de Guadalajara.

Video “Brasil ¿Fiscales y jueces actuaron juntos contra Lula Da Silva?”, Youtube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=iEidP-OYuIY> [Consultado 07-09-2019]

Video “Faltó decir Lula es un peligro para Brasil (spot 2002)”, Youtube. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=qAGU\\_KO7vOM](https://www.youtube.com/watch?v=qAGU_KO7vOM) [Consultado 13-07-2019]

Video “La intolerancia de Andrés Manuel López Obrador”, Youtube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=yySS8Io2Fis&list=PLC2CE5E2B47B1FBF7&index=4> [Consultado 06-09-2019]

Video “La intolerancia de AMLO”, Youtube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=UUPSz8GA90M&list=PLC2CE5E2B47B1FBF7&index=3> [Consultado 07-09-2019]

Video “Las grandes ideas de López Obrador”, Youtube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=6rbOvIvtOE&list=PLC-2CE5E2B47B1FBF7&index=10> [Consultado 07-09-2019]

Video “López Obrador es pinocho”, Youtube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Z3mdQIRggvE&list=PLC2CE5E2B47B1FBF7&index=19> [Consultado 07-09-2019]

Video “López Obrador es un peligro para México”, Youtube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=yoVdXvzw9OI&list=PLC-2CE5E2B47B1FBF7&index=11> [Consultado 07-09-2019]

Video “Por esto oligarquía brasileña arremete contra Lula Da Silva- la lucha sigue”, Youtube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=OLCU-RXjzhM> [Consultado 10-09-2019]

Video “Por fin PAN”, Youtube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=z68eACYMqSk&list=PLC2CE5E2B47B1FBF7&index=25> [Consultado 07-09-2019]

Video “Spot del consejo Coordinador empresarial contra AMLO”, YouTube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=dGBavMf4W4Y&list=PLC2CE5E2B47B1FBF7&index=2> [Consultado 07-09-2019]

Video “Spot contra Chávez en México (2)”, YouTube. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=ocsT11f\\_pIY](https://www.youtube.com/watch?v=ocsT11f_pIY) [Consultado 11-07-2019]

Video “Un peligro para México”, YouTube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=ghxIxItJZn0&list=PLC2CE5E2B47B1FBF7&index=15> [Consultado 13-07-2019]

Wolton, D (1998), “*La comunicación política, construcción de un modelo*”, en Jean-Marc Ferry et al., *El nuevo espacio público*. Barcelona: Gedisa.



*La construcción de lo público a debate. La ciudadanía como sustancia de la democracia*, de Francisco Sánchez Espinoza (Coord.), está a disposición en formato PDF en la página oficial de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) [www.derecho.buap.mx](http://www.derecho.buap.mx), a partir de enero de 2020.  
Peso del archivo: 100 mb

La producción es de Israel Hernández Cedeño

*La construcción de lo público a debate. La ciudadanía como sustancia de la democracia* es una obra que reúne trabajos de cuatro profesores investigadores, miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI-Conacyt), y de estudiantes del programa de Maestría en Ciencias Políticas (PNPC-Conacyt), de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

La obra, articulada en cuatro capítulos, aborda los siguientes temas: a) la participación de la sociedad a través de las redes sociales, b) las políticas públicas desarrolladas a partir del Ramo 33, c) la reforma educativa de México y d) los movimientos sociales y su impacto político. Todos los temas están orientados hacia la construcción de lo público desde el concepto de “ciudadanía”, concebida como pilar de la democracia.

Este libro muestra diferentes espacios de la arena pública, desde los cuales se despliega el ejercicio de la ciudadanía, para consolidar regímenes democráticos: el caso de los participantes cibernéticos, a través de las redes sociales, particularmente Twitter; los expertos en el diseño e implementación de políticas públicas, los actores del ámbito magisterial en la gestión de sus derechos y los participantes de movimientos sociales desde la dimensión empresarial. Se trata, por tanto, de una recopilación de trabajos de investigación caracterizados por la multidisciplinariedad y transdisciplinariedad que tanto reclama hoy el ámbito de la investigación científica en las ciencias sociales y las humanidades.

El libro es un aporte al conocimiento de la complejidad del análisis de la opinión pública. Bienvenida la obra a la literatura sobre estos procesos y a la discusión y exploración en la Ciencia Política. Es muy grato ver la publicación de un trabajo de investigadores jóvenes sobre el tema.

Arturo Alvarado Mendoza [del prólogo].

