

# Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública

VOL. 10 NÚM. 19 ENERO-JUNIO DE 2017

## ARTÍCULOS

*Estado y derecho: ¿qué especificidades  
tiene una "política pública de justicia"?  
Análisis de la política de derechos humanos  
en Argentina, 2005-2015*

Yanina Guthmann

*Tensiones y contradicciones en torno  
de la producción de vivienda de interés social  
en la Ciudad de México. El caso de la NGO 26*

Anavel Monterrubio

*Apuntes para el análisis de los conflictos urbanos  
y gobernabilidad metropolitana en México*

Salvador Moreno Pérez

*La reforma educativa de México  
y su Nuevo Modelo Educativo*

Anselmo Flores Andrade

*Entre lo social y lo individual: hacia el análisis  
integral del tráfico de drogas en México*

Francisco Manuel Piña Osuna

## RESEÑA

*Ética y política para tiempos violentos*

Enrique Esquivel Fernández

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

**Netzahualcóyotl Vázquez Vargas**

DIRECTOR DE ESTUDIOS SOCIALES

**Ricardo Martínez Rojas**

DIRECTOR DE ESTUDIOS DE DESARROLLO REGIONAL

**Enrique Esquivel Fernández**

ASESOR GENERAL

*Revista Legislativa de Estudios  
Sociales y de Opinión Pública*

COORDINACIÓN EDITORIAL

**Elizabeth Cabrera Robles**

CORRECCIÓN DE ESTILO

**Claudia del C. Ayala Sánchez**

FORMACIÓN Y DIAGRAMACIÓN

**José Olalde Montes de Oca**

ASISTENCIA EDITORIAL

**Nora Iliana León Rebollo**

CUIDADO DE LA EDICIÓN Y DISEÑO

**Alejandro López Morcillo**

**Consejo Editorial**

**Francisco Abundis**

PARAMETRÍA

**Israel Arroyo García**

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

.....  
*Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, año 10, núm. 19, enero-junio, 2017, es una publicación semestral de la Cámara de Diputados a través del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, Primer Piso, Col. El Parque, México, DF, Tel. 5036 0000 ext. 55237, <http://diputados.gob.mx/cesop>, [revista.legislativa@congreso.gob.mx](mailto:revista.legislativa@congreso.gob.mx). Editor responsable: Alejandro López Morcillo. Reserva de derechos al uso exclusivo: 04-2014-041110205100-102, ISSN: 2007-1531, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Licitud de Título núm. 14502, Licitud de Contenido núm. 12075, ambos otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas

**Ulises Beltrán Ugarte**

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS

**María Braun**

WAPOR, ARGENTINA

**Jorge Buendía Laredo**

BUENDÍA Y LAREDO

**Roy Campos**

CONSULTA MITOFSKY

**Julia Flores**

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**Francisco Guerrero Aguirre**

UNIVERSIDAD ANÁHUAC DEL NORTE

**Manuel Alejandro Guerrero**

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

**Ramón Lecuona Valenzuela**

UNIVERSIDAD ANÁHUAC DEL NORTE

**Nicolás Loza Otero**

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

**Alejandro Moreno**

INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO

**Benito Nacif Hernández**

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Marcelo Ortega Villegas**

CONSULTA MITOFSKY

**Hernando Rojas**

UNIVERSIDAD DE WISCONSIN-MADISON

**Martha Singer Sochet**

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**Mariano Torcal**

UNIVERSIDAD POMPEU FABRA

**Ignacio Zuasnábar**

UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL URUGUAY

.....  
de la Secretaría de Gobernación, el 29 de junio de 2009. Impresa por mc Editores, Selva 53, altos 204, Col. Insurgentes Cuicuilco, CP 04530, Delegación Coyoacán, Ciudad de México. Este número se terminó de imprimir el 30 de junio de 2017. Con un tiraje de mil ejemplares.

Los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de los autores.

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

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

.....

# Contenido

VOLUMEN 10 • NÚMERO 19 • ENERO-JUNIO DE 2017

Presentación

5

## ARTÍCULOS

*Yanina Guthmann*

Estado y derecho: ¿qué especificidades tiene una “política pública de justicia”?

Análisis de la política de derechos humanos en Argentina, 2005-2015

11

*Anavel Monterrubio*

Tensiones y contradicciones en torno de la producción de vivienda de interés social en la Ciudad de México. El caso de la NGO 26

35

*Salvador Moreno Pérez*

Apuntes para el análisis de los conflictos urbanos y gobernabilidad metropolitana en México

69

*Anselmo Flores Andrade*  
La reforma educativa de México  
y su Nuevo Modelo Educativo  
97

*Francisco Manuel Piña Osuna*  
Entre lo social y lo individual: hacia el análisis integral  
del tráfico de drogas en México  
131

RESEÑA

*Enrique Esquivel Fernández*  
Ética y política para tiempos violentos  
161

# Content

VOLUME 10 • NUMBER 19 • JANUARY-JUNE 2017

Presentation

5

## ARTICLES

*Yanina Guthmann*

State and right: What specificities  
has it a “public politics of justice”?  
Analysis of the politics of human rights  
in Argentina, 2005-2015

11

*Anavel Monterrubio*

Tensions and contradictions around  
the production of affordable housing  
in Mexico City. The case of the Norm 26

35

*Salvador Moreno Pérez*

Urban conflicts and metropolitan  
governance in Mexico

69

*Anselmo Flores Andrade*  
Mexico's education reform  
and the New Educational Model  
97

*Francisco Manuel Piña Osuna*  
Between the social thing and the individual thing:  
Towards the integral analysis  
of the traffic of drugs in Mexico  
131

REVIEW

*Enrique Esquivel Fernández*  
Ética y política para tiempos violentos  
161

# Presentación

En la edición de la *Revista Legislativa* correspondiente al primer semestre de 2017 se incluye una labor editorial de cinco artículos y una reseña bibliográfica.

El primer artículo, escrito por Yanina Guthmann, se denomina “Estado y derecho: ¿qué especificidades tiene una ‘política pública de justicia’? Análisis de la política de derechos humanos en Argentina, 2005-2015”. En este artículo, la autora toma como eje central la política pública de la justicia como medio de reparación del daño frente a las violaciones de los derechos humanos cometidas durante la dictadura cívico-militar en Argentina durante el periodo 1976-1983. Señala que un objetivo central de su artículo es llenar un vacío respecto al estudio de la política pública en materia de justicia, toda vez que los trabajos al respecto versan sobre el Estado, la administración y la política pública, cada uno de manera independiente y sin ninguna vinculación al tema de justicia y derechos humanos. Asimismo, se pregunta si éstos son una política pública o de Estado, dado que como política pública una de sus dimensiones esenciales es la justicia, ya que es a través del estudio de ésta y sus cuestionamientos —por ejemplo al código procesal penal— que se puede analizar un espectro de estudio más amplio como es la relación entre justicia y Estado, así como la relación de los actores judiciales frente a la sociedad. En su análisis abarca las reformas que se realizaron durante los años 2005 y 2013 al sistema de justicia en Argentina, reformas que a juicio de la

autora se constituyeron como el núcleo de una voluntad reformadora del Estado, impulso que a la postre no sólo redundaría en una reforma democratizadora sino de modernización y eficiencia judicial.

El segundo artículo, “Tensiones y contradicciones en torno de la producción de vivienda de interés social en la Ciudad de México. El caso de la NGO 26”, escrito por Anavel Monterrubio, realiza un estudio de los resultados de la aplicación de la norma en materia de construcción de vivienda de interés social en la metrópoli, bajo tres esferas de análisis. Así, desde la primera, plantea como objetivo identificar los factores que producen tensiones y contradicciones entre los agentes que participan en la construcción de este tipo de espacio habitable. En la óptica de una segunda esfera, por medio de un análisis cualitativo que toma como muestra 1,411 predios y 52,289 acciones de vivienda, analiza la producción de vivienda de interés social bajo patrocinio público y privado en su relación con los instrumentos de regulación urbana. En la tercera esfera, y al amparo de un análisis cualitativo, examina los factores que generan tanto tensiones como contradicciones respecto a la aplicación de la Norma General de Ordenamiento No. 26 relacionada con la producción de vivienda de interés social. Finalmente la autora señala que la Norma 26 en materia de construcción de vivienda social ha generado contradicciones urbanas, resultando controvertidas desde los ámbitos social y ambiental, al disminuir la vivienda financiada por organismos públicos y dejar el grueso del mercado en manos del sector inmobiliario privado, situación que ha derivado en concentraciones de áreas de vivienda caras y excluyentes.

El tercer artículo, propuesto por Salvador Moreno Pérez, se denomina “Apuntes para el análisis de los conflictos urbanos y gobernabilidad metropolitana en México”. En este artículo el lector encontrará distintos elementos que lo llevarán a reflexionar acerca de la incidencia de los conflictos en la transformación del espacio metropolitano. De igual forma, y como una aportación adicional, el autor ofrece una oportuna diferenciación entre los significados de movimiento social, conflicto y cambio social. A partir de una revisión audaz y precisa ofrece su significado, tanto de los mismos autores como de las distintas corrientes del pensamiento que se ocupan de su interpretación.



Por involucrar este estudio aspectos tanto de la sociología como de la ciencia política, aborda también un análisis sobre el conflicto urbano y su relación con la gestión y gobernabilidad metropolitana, para lo cual describe los términos de gobernabilidad, gobernanza y participación ciudadana. A lo largo de su artículo, Salvador Moreno expone gráficos que nutren su exposición conceptual y la hacen más amena; también presenta los principales elementos jurídicos normativos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

En sus reflexiones finales el autor comparte que los conflictos sociales son muy diversos —desde los familiares, de valores culturales, hasta de acceso a bienes y recursos— y que otra de sus particularidades es que ocurren entre uno o más grupos sociales, normalmente por la apropiación del espacio o territorio. Respecto de la nueva legislación en materia de asentamientos humanos, señala que ésta ofrece una amplia definición del derecho a la ciudad, la cual garantiza a todos los habitantes el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos. Sin embargo, advierte que la legislación carece de mecanismos efectivos que garanticen a la población el acceso a vivienda digna, servicios eficientes, equipamiento e infraestructura de calidad.

Anselmo Flores Andrade escribe el cuarto artículo, que se denomina “La reforma educativa en México y su Nuevo Modelo Educativo”. Redactado tanto con oportunidad como con una metodología de análisis y exposición, Anselmo Flores plantea su interpretación de la reforma como del Nuevo Modelo Educativo promovido desde el 2012 hasta la fecha, en lo que respecta a la educación básica de la reforma constitucional. Así, en siete apartados, expone desde los antecedentes históricos de las reformas educativas en nuestro país hasta su actual puesta en marcha y contenido. Advierte el autor que su artículo de ninguna manera pretende ser un tratado de profundidad sobre el tema sino un esquema de notas que estructuren, organicen e informen sobre su objeto de análisis.

El autor nos introduce en los contenidos específicos de cada reforma, así como en sus limitaciones: analiza y expone el contenido de cada reforma hasta llegar a la actual. Por tratarse del interés de su

estudio, a partir del cuarto apartado ahonda en el análisis del Nuevo Modelo Educativo 2017. Se detiene a exponer lo que él denomina sus méritos y reproches, apartados en los que plantea pros y contra del modelo, voces y posiciones de detractores y defensores. En su apartado de conclusiones finales, en cuatro subtemas expone el posible impacto de la reforma educativa y del modelo que la acompaña, así como de los temas y asignaturas pendientes en su ejecución.

El quinto artículo, escrito por Francisco Manuel Piña Osuna, se titula “Entre lo social y lo individual: hacia el análisis integral del tráfico de drogas en México”. Mediante un estudio de campo, así como de interpretación y análisis teórico, el autor analiza el fenómeno del tráfico de drogas. Inicia con una exposición conceptual rigurosa de los términos tráfico de drogas, narco y narcotráfico. Señala que son diversos los factores que deben considerarse para explicar la inmersión de los individuos en este tipo de actividades ilícitas, para lo cual basa su interpretación en el método dinámico, que a su vez se compone de dos elementos: el macro dinámico y el micro dinámico. El primero alude a factores externos del individuo y el segundo a factores internos del mismo.

Mediante un estudio de entrevista directa a internos del penal de Hermosillo, Sonora, recopila datos de primera mano que le permiten conocer los argumentos y experiencias de los reclusos, valoración que concluye en un diagnóstico que le permite conocer las principales causas y motivaciones que los llevan a participar en actividades ilícitas relacionadas con el tráfico de drogas. A lo largo del artículo analiza tanto las instituciones como los contextos sociales y económicos de mayor incidencia en este fenómeno, señalando que el mayor riesgo son los resultados de este fenómeno en el ámbito social y su proclividad de poner en riesgo al Estado de derecho en nuestro país y a la convivencia social, toda vez que señala que las descripciones proporcionadas por los entrevistados confirman la idea de que el deterioro de las condiciones sociales en los individuos comprometen sus trayectorias de vida, imposibilitan su satisfacción moral y material, y precarizan su movilidad social.

Por consiguiente, señala que cualquier estrategia debe enfocarse al reforzamiento de la educación ética, moral, técnica y científica,

toda vez que la educación pretende exaltar el papel del empleo legal como modo de vida y principal facto de bienestar social y progreso económico. En suma, el desafío principal es colocar a la cultura de la legalidad como principal elemento de convivencia en nuestro país. Finalmente concluye que la población penitenciaria debe considerarse como un universo de investigación y una oportunidad imprescindible en el análisis del fenómeno delictivo.

Esta edición concluye con la reseña de Enrique Esquivel Fernández sobre el libro *Ética y política para tiempos violentos*, escrito por Gerardo Ávalos, referencia que da cuenta de una reflexión entre filosofía y política y donde el autor aborda la importancia de la reivindicación de los valores éticos y de los fundamentos de la política como un elemento sustantivo en la convivencia social contemporánea, mediante un recuento histórico del papel del Estado en el que se alude a su evolución y a sus características en cada periodo.



# Estado y derecho: ¿qué especificidades tiene una “política pública de justicia”?

## Análisis de la política de derechos humanos en Argentina, 2005-2015

*Yanina Guthmann\**

*Resumen:* En Argentina, un ejemplo paradigmático de política pública de justicia es el que concierne a las cuestiones de reparación frente a las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la última dictadura cívico-militar (1976-1983). En este texto, vamos a describir brevemente esta política pública, identificando también algunos puntos que diferencian a una política pública de una política de Estado y que puedan ayudar a definir con mayor precisión nuestro objeto. Nos centraremos en una descripción de la política “Memoria, verdad y justicia”, y en qué sentido las instituciones de justicia fueron centrales con la idea de aportar elementos para una reflexión en torno de la especificidad de “políticas públicas de justicia”. Partiendo de la base que los estudios del Estado y la administración y políticas públicas en Argentina no suelen poner el foco en el servicio de justicia, este trabajo busca interrogar tal vacío. Una de las hipótesis es que el campo jurídico, por sus privilegios y modos de funcionamiento específicos, genera a su vez ese reflejo en el imaginario, sobre su pertenencia al Estado, quedando de algún modo fuera de los estudios sobre este último. Lo jurídico como algo diferente del ámbito administrativo o político del Estado; lo judicial como un campo cerrado, el “campo” jurídico (Bourdieu, 2000). En este sentido, si la política de derechos humanos es una política pública (¿de Estado?), y una de sus dimensiones esenciales es la de justicia, es a través del estudio de ésta y sus cuestionamientos al sistema más general de justicia (reforma del código procesal penal, por ejemplo), que se puede estudiar hoy la relación más amplia

\* Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.  
Correo electrónico: yaniguth@yahoo.com.ar

entre justicia y Estado, el compromiso y no sólo la responsabilidad de los actores judiciales frente a la sociedad.

*Palabras clave:* política pública de justicia, política de Estado, política de gobierno, Estado, reforma penal.

### **State and right: what specificities has it a “public politics of justice”? Analysis of the politics of human rights in Argentina, 2005-2015**

*Abstract:* In Argentina, a paradigmatic example of a Justice Policy concerns reparations to Human Rights violations committed during the last military and civil dictatorship (1976-1983). In this text, we will briefly describe this public policy identifying some points that differentiate a Public Policy from a State policy. Starting on the basis that State and public policies studies in Argentina, do not usually focus on justice administration, my work seeks to interrogate this gap. One of the hypotheses we study is that the juridical field, by its privileges and specific modes of operation generates that reflection in the public imagination: the legal as something different from the administrative or political realm of the State, the judicial as a closed field. In this sense, if Human Rights policy is a public policy and one of its essential dimensions is justice, it is through the study of this policy and its influence in the more general system of justice (criminal procedural code reform, for example), that we can study the statewide sphere of justice, statewide thought of public agents, the commitment and not only the responsibility of the judicial actors vis-à-vis the public institution and society.

*Keywords:* justice policy, state policy, public policy, State, penal reform.

## **Introducción**

En Argentina, un ejemplo paradigmático de política pública de justicia es la que abarca las cuestiones de reparación frente a las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la última dictadura cívico-militar (1976-1983). En este sentido, es importante recalcar que fueron políticas promovidas no sólo desde el Poder Ejecutivo (Ministerio de Justicia, Secretaría de Derechos Humanos, Programas de protección de testigos, de Investigación de complicidades civiles, etc.) y

Legislativo, sino que también se manifestaron como líneas de acción específicas desde el Ministerio Público (Fiscal y de la Defensa) y el Poder Judicial; y produjeron cambios en todas estas instituciones. Ahora bien, ¿por qué poner el foco en la “política pública de Justicia”?

Uno de los principales objetivos o ángulos de acción de la política de derechos humanos tuvo que ver con la persecución penal de los responsables de violaciones a los derechos humanos, lo que en términos institucionales implicó reformas en el Ministerio Público y en el Poder judicial. Sin embargo, la meta más amplia de la política se correspondía con la tríada “Memoria, verdad y justicia”, y en este sentido se podría hablar de una política pública de justicia más compleja que abarca dimensiones no sólo penales sino que además implica una dimensión más filosófica del concepto de “justicia” (reciprocidad, castigos, equidad, democracia) ampliándose de este modo el concepto de política de justicia.<sup>1</sup>

En este texto se describe brevemente esta política pública para identificar algunos puntos que iluminen la diferencia entre política pública y política de Estado, y que puedan ayudar a definir con mayor precisión nuestro objeto. Nos centraremos en una descripción de la política “Memoria, verdad y justicia” y en qué sentido las instituciones de justicia fueron centrales, con la idea de aportar elementos para una reflexión en torno a las “políticas públicas de justicia”. Con base en que los estudios del Estado y la administración y políticas públicas en Argentina no suelen poner el foco en el servicio de justicia, este trabajo busca interrogar tal vacío. Una de las hipótesis es que el campo jurídico, por sus privilegios y modos de funcionamiento específicos (son los únicos que no pagan impuesto a las ganancias y los que mantienen ciertos ritos o tradiciones, considerados obsoletos, para otras áreas del Estado), genera a su vez ese reflejo en el imaginario sobre su pertenencia al Estado. Lo jurídico como algo diferente del ámbito ad-

<sup>1</sup> En 2005, la CSJN decide en el fallo “Simón, Julio Héctor y otros/privación ilegítima de la libertad”, caso S. 1767. XXXVIII (14 de junio de 2005), anular las leyes de OD (1987, 23.521) y PF (1986, 23.492). Esta decisión habilita definitivamente la prosecución de las causas judiciales por crímenes durante la dictadura. En la decisión tiene un rol central el concepto de “crimen de lesa humanidad” (figura que no se hallaba en el Código Penal nacional al momento de cometidos los hechos; hoy en día, se incluyó la figura de “desaparición forzada de personas”) y su imprescriptibilidad (Guthmann, 2015).

ministrativo o político del Estado, lo judicial como un campo cerrado, el “campo” jurídico (Bourdieu, 2000).

### **La política de derechos humanos en Argentina, ¿una política de justicia?, ¿una política de Estado?**

*De la consigna “Memoria, verdad y justicia”,  
a una política pública de justicia*

En el 2003, Néstor Kirchner, al asumir la presidencia y anular las leyes de Obediencia debida (OD) y Punto final (PF), parecía inaugurar una nueva etapa.

Entre otras medidas, en el año 2003 se llevaron a cabo reformas importantes del sistema judicial: el Poder Ejecutivo dictó el decreto 222/03 por medio del cual autolimitaba su propia facultad constitucional de designar a los futuros miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). Ese decreto estableció criterios de base para la nominación de los jueces (independencia con respecto a los partidos políticos, compromiso con los valores democráticos y los derechos humanos, entre otros), así como un procedimiento de consulta a los ciudadanos sobre los candidatos. La reforma incluyó también una modificación del rol del Senado, incorporando una audiencia pública para tratar los dossiers que el Poder Ejecutivo le hiciera llegar. El candidato a la CSJN participa de esta audiencia respondiendo a las eventuales preguntas de los ciudadanos. Un procedimiento similar de elección fue aprobado para los miembros del Ministerio Público Fiscal.<sup>2</sup> En diciembre de 2005, la agenda legislativa fue marcada por el tratamiento controvertido de un proyecto de ley impulsado por el gobierno para reformar el Consejo de la Magistratura de la Nación (Guthmann, 2007).

De todas las innovaciones introducidas en la escena argentina por el presidente Kirchner, su adhesión a la demanda de “Memoria, verdad y justicia” de los organismos de derechos humanos fue una de las más

<sup>2</sup> Para comprender el rol y funcionamiento del Ministerio Público, véase Goransky (2011).



importantes.<sup>3</sup> El juzgamiento de las graves violaciones a los derechos humanos fue incorporado en la agenda pública como tema de vital importancia en el marco de la renovación de las políticas públicas de la memoria: recuperación de ex centros clandestinos de detención, entre otros la ex ESMA (Escuela Superior de Mecánica de la Armada, uno de los centros más importantes de desaparición de personas durante la última dictadura) o el Museo de la Memoria en Rosario, como centros culturales; recuperación y trabajo sobre archivos, ex DIPBA (Dirección de Inteligencia de la Provincia de Buenos Aires) (Funes, 2004), eventos culturales basados en la idea de Memoria, series en la televisión, el ciclo “Teatro por la identidad”, entre otros.<sup>4</sup>

Es en este contexto político que se inscribe la sentencia de la CSJN de 2005 del *Caso Simón* a partir de la cual se anularon las leyes OD y PF, que impedían juzgar a responsables de graves crímenes de lesa humanidad, y se abrieron así los juicios a los responsables de los delitos cometidos durante el terrorismo de Estado en todo el país.<sup>5</sup> A

<sup>3</sup> A poco de iniciar su mandato, Néstor Kirchner anunció el relevo de toda la cúpula militar y designó como jefe del Ejército al general Roberto Bendini, quien sucedió a Ricardo Brinzoni. El 25 de julio de 2003 se derogó el decreto que impedía las extradiciones, puesto que el juez Baltazar Garzón pidió detener y luego extraditar a 46 represores de la dictadura militar argentina en función del principio de jurisdicción internacional. Las leyes del perdón fueron anuladas por el Parlamento en agosto de 2003, tras lo cual la cámara federal de la Ciudad de Buenos Aires ordenó la reapertura de las causas de la ESMA y Primer cuerpo del ejército. El 24 de marzo de 2004 se retiraron del Colegio Militar de la nación los retratos de Videla y Galtieri, miembros de las Juntas militares de la dictadura. Horas más tarde, la ESMA fue el escenario de un acto presidido por Kirchner para recordar a las víctimas del terrorismo de Estado y para formalizar la creación de un futuro espacio para la Memoria y para la Promoción de la Defensa de los Derechos Humanos. En el 2006, el presidente no sólo organizó un acto en el Colegio Militar, sino que además decretó que el 24 de marzo se convirtiera en un día feriado nacional inamovible y autorizó el pleno acceso a los archivos militares de la dictadura. También pidió a la justicia que se pronunciara sobre los indultos, a los que considera inconstitucionales. Estos fueron reconocidos como inconstitucionales por la Corte Suprema en 2007.

<sup>4</sup> En particular, el proyecto de construir un espacio para la memoria en el predio de la ESMA generó amplias deliberaciones entre los organismos de derechos humanos participantes que tenían que ver con los modos de representación del pasado dictatorial. Pero más allá de esto, se trató de un acto de reapropiación de un espacio y de resignificación de su sentido de suma importancia para la historia argentina.

<sup>5</sup> Ley 23.521, de Obediencia Debida. Sancionada el 4 de junio de 1987. Publicada en el Boletín Oficial del 9 de junio de 1987. En un clima político turbulento en el que se produce el primer levantamiento militar contra el gobierno democrático alfonsinista,

principios de 2006 dichas causas superaron el millar, y se sumaron a las causas abiertas en el exterior. Entre ellas, las más conocidas fueron las que investigaron los crímenes cometidos en la ESMA, la puesta en marcha del Plan Cóndor (la represión articulada en los países del Cono Sur), el robo de bebés y niños, y la desaparición del hijo y la nuera de Juan Gelman y el secuestro de su nieta (Lvovich y Bisquert, 2008: 85). Sin embargo, la concreción y desarrollo de los mismos enfrentó obstáculos de diverso orden.

A los problemas de la investigación penal relacionados con el carácter propio de estos delitos, el tiempo transcurrido, la reticencia de muchos jueces, la tramitación desarticulada de la enorme cantidad de causas existentes, la lentitud de la etapa de instrucción, la existencia de causas con múltiples querellantes, el volumen excesivo de la información, las amenazas a testigos, las amenazas a jueces, a los que hay que sumar las ineficiencias tradicionales y comunes de carácter procesal por citar sólo algunas (Binder, 2008; Lovelli, 2008). A raíz de estos obstáculos surgieron políticas públicas de justicia más específicas, coordinadas e innovadoras.

### *El rol del Ministerio Público Fiscal (MPF) y del Poder Judicial frente a los juicios de lesa humanidad 2005-2015*

Una de las políticas más importantes por su incidencia en el campo procesal penal por los crímenes cometidos durante la dictadura es la que nace del trabajo del Ministerio Público Fiscal luego del fallo

---

el Congreso vota la ley de OD (1987) (vedada expresamente por el Estatuto de Nuremberg). Esta ley establecía que todos los militares y miembros de las fuerzas de seguridad que no ocupaban puestos de decisión habían obedecido órdenes y no eran, por tanto, penalmente responsables. En consecuencia solamente los altos oficiales eran susceptibles de sanciones penales. La ley de OD impuso a los jueces el mandato de tener por probados ciertos actos y de asignarles una interpretación determinada que condujera a la absolución o sobreseimiento de los imputados en la comisión de los delitos. En la práctica quedaron liberados todos los militares que habían actuado cumpliendo órdenes superiores. Esta ley fue ratificada por la Corte. CSJN, Camps, Ramón Juan Alberto y otros / Constitucionalidad de las leyes 23.040 (22) y 23.049 (23) y de Obediencia Debida (23.521) (24) — Amnistía — Art. 514 del Código de Justicia Militar (25). Fallos: 310:1162. Sentencia del 22 de junio de 1987.

Simón (véase nota 1). Una de las resoluciones más importantes, si es que es posible señalar una sola, es la resolución que creó la Unidad de Coordinación y Seguimiento de las Causas por Violaciones a los Derechos Humanos cometidas durante el terrorismo de Estado (Res./ PGN 14/07). La misión de dicha Unidad era el seguimiento y monitoreo de los procesos en trámite en todas las jurisdicciones el país, coordinar las estrategias que posibilitaran la apertura y sustanciación de los juicios, y colaborar con los poderes del Estado competentes para la protección de los actores y testigos.<sup>6</sup>

Esta Unidad desarrolló una intensa actividad, dando cumplimiento a los objetivos establecidos en el momento de su creación, actividad que se vio reflejada en los informes anuales de gestión, con información ordenada y sistemática sobre las distintas acciones realizadas, así como sobre los obstáculos que se presentaron y las estrategias para enfrentarlos. Asimismo, en su Informe de Gestión de 2010 explica: “las respuestas judiciales a los planteos impulsados por la Unidad Fiscal e introducidos formalmente al proceso por las diferentes fiscalías no han sido favorables en su totalidad”, lo que ha generado distintas estrategias destinadas a agilizar la instrucción para llegar a la etapa de debate, entre ellas la creación de un equipo de trabajo dedicado a monitorear los juicios previstos, y apoyar la acción de algunas fiscalías.<sup>7</sup>

La Unidad, que desde 2013 se constituyó como Procuraduría de Crímenes de Lesa Humanidad (PGN 1442/13), lleva un registro con todos los procesados. El criterio seleccionado se basa en la heteroge-

<sup>6</sup> Entre ellas, la Resolución 61/06, del 10 de mayo de 2006, que en su artículo 1° se propone: Instruir a los señores Fiscales Generales ante la Cámara Nacional de Casación Penal y a los señores Fiscales Generales ante las Cámaras Federales del país a fin de que extremen los recaudos procesales necesarios y pertinentes para agilizar los procesos por presuntas violaciones a los derechos humanos durante el último gobierno de facto, y sus conexas, tramitados ante dichos tribunales, propiciando, en los procesos en que resulte pertinente, la pronta resolución de las cuestiones que deban ser resueltas por dichas Cámaras.

<sup>7</sup> Uno de los grandes inconvenientes que tienen los juicios es el abismo temporal entre la instrucción de las causas (juizado federal-cámara apelaciones), y la elevación a juicio. En algunos casos pasan años desde que se pide una detención, se efectiviza, se indaga, se procesa, se confirma y se continúa el trámite de elevación. En general esto lleva más de un año y medio.

neidad de las causas existentes o causas en trámite. Las causas judiciales difieren mucho en cuanto al número de hechos que abarcan. Y en este sentido la referencia a imputados, respecto de quienes se dictó al menos un auto de procesamiento, pareció más adecuada para dar dimensión del fenómeno. Los datos consignados sobre los procesados incluyen: jurisdicción, fiscalía, juzgado, número de causa, carátula, nombre del procesado, grado-función a la fecha de los hechos, fuerza, casos por los que se lo procesa (cantidad de víctimas), fecha resolución primera instancia, fecha resolución cámara, fecha requerimiento de elevación, fecha elevación al Tribunal Oral Federal (TOF). Todos los informes, así como todas las resoluciones están disponibles en el sitio web del Ministerio Público Fiscal, actualizados periódicamente. Por último, en 2016 se redactó un informe especial con pautas para la actuación de los fiscales en estas causas (Procuraduría de Crímenes contra la Humanidad, 2016).<sup>8</sup>

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) también tomó medidas para promover los juicios. La CSJN —mediante la Acordada 42/08 (Expediente N° 6020 de 2008)— creó la Unidad de Superintendencia para Delitos de Lesa Humanidad, cuya función es “el relevamiento de las causas en trámite, con facultades de requerir información relacionada con el avance de los procesos y con las dificultades operativas que puedan demorar la realización de los juicios en un tiempo razonable”, e incluye recomendaciones para acelerar el trámite de las causas pendientes. En la misma Acordada invita a los otros poderes del Estado, al Ministerio Público Fiscal y al Consejo de la Magistratura a coordinar esfuerzos para resolver los obstáculos que pueden demorar la sustanciación de los procesos.

En 2009 se creó (dentro del ámbito de la CSJN), además, la “Comisión para agilización de causas por delitos de lesa humanidad”, que actúa como instancia de coordinación de todos los poderes implicados en las causas. Hasta el momento de la creación de esta instancia, el único procedimiento al que se podía recurrir cuando una cámara de apelaciones no resolvía en tiempo razonable los recursos contra un auto de procesamiento, era presentar un escrito pidiendo que se resolviera, y luego recurrir al “pronto despacho” (Art. 127 CPPN). A partir de

<sup>8</sup> Véase Dandan (2016).

allí quedaba la posibilidad de ir ante Casación con un recurso de queja por retardo de justicia. Gracias a ella también fue posible informar simultáneamente a la Comisión de la queja presentada y facultarla para intervenir (el funcionamiento de esta instancia se ha debilitado con el cambio de gobierno en 2015 por el recorte de recursos).<sup>9</sup>

Por otro lado, la CSJN publica todas las novedades relacionadas con los juicios por los delitos de lesa humanidad en la página web del Centro de Información Judicial (CIJ). En él se puede acceder al texto completo de las decisiones de todos los tribunales del país relacionados con este tema. El sitio contiene una sección multimedia que incluye entrevistas a jueces a cargo de algunos de los casos más emblemáticos (Lorenzetti y Kraut, 2011: 241-307).

En este sentido, es importante destacar, en vistas de nuestro objetivo, que la política de derechos humanos —tanto del ejecutivo como de las líneas de acción propias de las instituciones de justicia—, estuvo mayormente, en tanto impacto social y político, centralizada en los juicios, es decir, en la dimensión penal del derecho: primero se identificaron las responsabilidades criminales, luego se establecieron complicidades civiles. Este dato es interesante para comprender la importancia del sistema acusatorio en las reformas del sistema de justicia, que retomaremos en la segunda parte del artículo. Este sistema se aplica en particular al ámbito penal y permite de algún modo conectar la política criminal con la posible estructura de una política de justicia.

En los últimos años, a partir de 2013, cuando las responsabilidades de los civiles en la dictadura se pensaron desde las instituciones de justicia, en particular la dimensión económica, la perspectiva de los juicios fue también esencial y muchas veces una línea rectora de la acción (al menos se visualizaba como horizonte de posibilidad). En este sentido se creó por ley una Comisión especial para investigar la

<sup>9</sup> En este artículo no ahondaremos respecto del último cambio de gobierno (diciembre de 2015) en cuanto al punto relativo a la distinción entre política pública y política de Estado. El nuevo gobierno claramente cambió el eje de trabajo en materia penal y de justicia, del tema de los derechos humanos al tema del narcotráfico. Serán eje de nuevos estudios las consecuencias a nivel estructural de las políticas de justicia y en particular de la política de derechos humanos.

complicidad civil (2015).<sup>10</sup> En el Ministerio Público Fiscal hubo también debates y se elaboró un protocolo sobre este tema.<sup>11</sup> En la década de 1990, en cambio, hubo una dimensión de reparación económica y de difusión de algunas normas internacionales (incorporación de los tratados internacionales en la Constitución), pero la “función justiciera” fue mucho menos importante (Ansolabehere, 2014).<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Esta Comisión deberá presentar un informe final con los aspectos más sobresalientes y “las consecuencias de las políticas económica, monetaria, industrial, comercial y financiera adoptada” por la dictadura. También identificará a “los actores económicos y técnicos que contribuyeron o se beneficiaron” con ese gobierno. Véase *El País*, Por más memoria y justicia, p. 12, <http://www.pagina12.com.ar/diario/el-pais/1-286977-2015-11-26.html>.

<sup>11</sup> Por otro lado, el Ministerio Público fiscal creó un protocolo sobre el tema, disponible en <https://www.fiscales.gob.ar/lesa-humanidad/un-protocolo-para-investigar-la-complicidad-empresaria-en-los-crimenes-de-la-dictadura/> Véase también Verbitsky y Boholasky (2014) y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2015).

<sup>12</sup> A pesar de la resistencia oficial respecto a la cuestión de las respuestas penales a los crímenes de la dictadura, durante el gobierno de Carlos S. Menem se llevó a cabo una política de reparaciones económicas basadas en la responsabilidad del Estado. Guembe explica que la reparación “se concretó por medio de diversas normas legales, sancionadas en su mayoría desde el año 1994. Por una parte, se sancionó la ley 24.043, que estableció un monto compensatorio para las personas que fueron ilegalmente privadas de su libertad durante la dictadura militar. Los beneficiarios de esta norma eran las personas que antes del 10 de diciembre 1983 hubieran estado detenidas a disposición del Poder Ejecutivo, en virtud de la declaración del estado de sitio. También comprendió a los civiles detenidos por decisión de tribunales militares, con o sin sentencia. Con posterioridad, el Congreso Nacional sancionó otra ley que otorgó una reparación económica a las víctimas de desaparición forzada y a los sucesores de personas asesinadas por los militares, miembros de las fuerzas de seguridad o grupos paramilitares. Sin lugar a dudas, esta ley fue la que suscitó la mayor discusión sobre el significado de reparar económicamente los crímenes de la dictadura, aún sin castigo. (...) En este proceso de reparación surgió entonces un nuevo estatus legal para las personas en el ordenamiento jurídico argentino, el de ‘ausente por desaparición forzada’. De este modo, las personas desaparecidas fueron declaradas legalmente tales y no muertas, y el dinero entregado por el Estado fue dado a nombre de las propias víctimas y no de sus sucesores legales. La declaración por parte del Estado de que la persona continúa desaparecida implica un reconocimiento oficial y la asunción de que su cuerpo no ha sido recuperado y de que no se sabe cuál fue su destino final”. En este sentido, es importante notar que en 1993 el Congreso promulga una ley que reconoce jurídicamente la figura de la desaparición forzada en el registro civil, ley 24.321 publicada en boletín oficial en 1994 (Guembe, 2005:135). Para más detalles sobre este punto véase Guthmann (2015).

*Política pública o política de Estado?*

*El rol de la sociedad civil*

Uno de los objetivos de este artículo es describir y plantear la especificidad de las políticas públicas de justicia frente a otras políticas públicas por medio de las políticas de derechos humanos en Argentina. En este sentido, la discusión en torno a la diferencia entre políticas de Estado y políticas públicas nos permite ir un paso más allá, partiendo de la base que gobernar es generar políticas. Según Cueto y Guardamagna (2012), una política pública definida con un amplio consenso social y político, y con intenciones de perdurar a largo plazo, no necesariamente se convertirá en una política de Estado. Una política de Estado es la que trasciende al gobierno que la inicia y continúa como un mandato por otros gobiernos que lo suceden.

¿Cuál es la diferencia entre una política de gobierno y una política de Estado? Una política de gobierno es aquella que se circunscribe a una gestión en particular. En este sentido, una política de Estado supone en primer lugar que el espacio público desde donde se gobierna es el del Estado (no hay ningún otro actor o espacio público que pueda atribuirse la máxima capacidad de conducción o dirección), y a la vez necesita el soporte de algún tipo de marco normativo. Es por ello que sólo retrospectivamente es posible sostener que una política es una política de Estado (Cueto y Guardamagna, 2012).

Una de las preguntas que planteamos al comienzo de este trabajo es si efectivamente la política de derechos humanos de 2003 a 2015 en Argentina puede ser calificada como política de Estado, y en cuyo caso cuáles son los atributos que la diferencian de una política de gobierno, partiendo de la base que gobernar es generar políticas. Según Cueto y Guardamagna (2012: 13):

[...] una política de Estado fija cursos de acción que van a influir en la vida del Estado y de su propia sociedad. Es decir, que supone un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita la atención, interés o moviliza.

Desde esta óptica, una política de Estado supone una orientación fundamental que conserva una cierta direccionalidad en el tiempo, que difícilmente será modificada más allá de la ideología de quien esté en el ejercicio del poder y que tendría que ver con una dinámica particular con la sociedad, es decir, afecta la relación Estado-sociedad.

Desde esta perspectiva, hay que subrayar que los juicios iniciados por los crímenes de lesa humanidad de la última dictadura, comenzaron mucho antes del 2005, empezando por el juicio a las juntas militares en 1985 (gobierno de Raúl Alfonsín).<sup>13</sup> En la década de 1990 y principios de la del 2000, se produjeron juicios por apropiación de niños, juicios por el derecho a la verdad, y un juicio por la Operación Cóndor (la represión en el Cono Sur); todos impulsados por organizaciones de familiares y ONG de derechos humanos.

Ahora bien, se podría subrayar que estas iniciativas no eran parte de una política, ya que las leyes de amnistía (Obediencia debida (Ley 23.521/1987) y Punto final (Ley 23.492/1986) e indultos (gobierno de Menem, 1989-1999) continuaban vigentes impidiendo alcanzar una política de justicia más estructural (Guthmann, 2008).

La política de derechos humanos en Argentina, paradigmática también en el ámbito regional, fue el resultado de una compleja interacción entre los organismos internacionales, el Estado y nuevos actores sociales en el contexto más amplio de la lucha contra la impunidad en los ámbitos local e internacional. En particular, la demanda de justicia por parte de familiares de víctimas y amplios sectores de la sociedad argentina ha sido permanente. Según Cueto y Guardamagna (2012: 20):

Desde esta perspectiva, entendemos que la política de Estado se construye en un proceso de naturaleza conflictiva en el cual hay momentos en los que la lucha y el disenso dan paso a acuerdos, a instancias que ayudan

<sup>13</sup> El juicio se dividió en etapas, audiencias, acusaciones de los fiscales, alegatos y la sentencia se leyó el 9 de diciembre. El producto del juicio no fue únicamente la sentencia a los comandantes de las tres primeras juntas; también quedó comprobado el carácter sistemático de la represión desatada por el gobierno militar y se acopió información que dio lugar a que se iniciaran y continuaran con nuevos datos, juicios a otros responsables.



a generar puntos de encuentro o, por lo menos, a aceptar que alguien finalmente logra imponer su visión y eso transitoriamente genera un orden.

En este sentido, para tener políticas de Estado se requiere de un espacio o un campo político donde Estado y sociedad se piensen entre y a sí mismos, y donde no se nieguen las diferencias; ese orden estaría basado en puntos de encuentro, pero nunca en la negación de los disensos.

Dadas estas características y elementos, la política de derechos humanos en la Argentina (2005-2015) se puede incluir de algún modo dentro de una política de Estado más amplia, y general en el tiempo, ya que se dio como el resultado de un proceso histórico que incluyó a la sociedad civil y a la vez construyó institucionalidad a partir del punto en común que para muchos sectores era la inevitabilidad de los juicios por crímenes de lesa humanidad.

Por otro lado, los juicios de lesa humanidad mostraron con claridad que la decisión judicial no podía pensarse por fuera del Estado, de la burocracia, de las políticas de gobierno. Esta interrelación llevó a pensar un proceso de democratización de la institución judicial.

En mayo de 2013 se propuso, desde el Poder Ejecutivo, un proyecto de democratización de la justicia.<sup>14</sup> Básicamente, a lo que apuntaban estas leyes era a reformar el carácter conservador del sistema de justicia. Se reformaban las modalidades de ingreso a las institucio-

<sup>14</sup> Este proyecto conllevaba seis propuestas: 1) ley de reforma del Consejo de la magistratura. Esta ley contempla el aumento de 13 a 19 de sus integrantes. Los jueces, abogados y académicos que integran el Consejo serían elegidos por voto popular. Los restantes integrantes son legisladores que ya estarían legitimados por el voto popular; 2) ley de ingreso democrático al Poder Judicial y al Ministerio Público: los aspirantes a empleados judiciales deberán demostrar el mérito a través de un examen y anualmente se realizará un sorteo por Lotería Nacional para aquellos que ingresan al Poder Judicial; 3) ley de publicidad de los actos del Poder Judicial dado que no se publicita información sobre la mayoría de las causas; 4) ley de creación de nuevas cámaras de casación penal: la idea es dar mayor agilidad a la tramitación de las causas; 5) ley de publicidad y acceso directo a las declaraciones juradas: las declaraciones juradas serán de carácter público y podrán ser consultadas a través de internet. No sólo deberán presentarlas los magistrados en funciones, sino también los candidatos a ocupar los juzgados; 6) ley de regulación de medidas cautelares contra el Estado: apunta a unificar los criterios para interponer una medida cautelar. Las medidas cautelares no podrán superar los seis meses para llegar al dictado de la medida de fondo.

nes (ingreso democrático, nuevos concursos, etc.).<sup>15</sup> Sin embargo, este proyecto no pudo avanzar, ya que no fue aprobado en el Congreso de la Nación por los sectores opositores al gobierno.

Desde esta óptica la política de justicia relativa a los derechos humanos como política de Estado no significó una reforma de la justicia como sistema, pero sí una reforma del Código Procesal Penal. Esto nos lleva a profundizar un poco más sobre el concepto mismo de “política pública de justicia”, sus especificidades desde el punto de vista institucional y jurídico.

### **De la política “Memoria, verdad y justicia” y el concepto de “política pública de justicia”**

#### *El rol de las instituciones judiciales en la política de derechos humanos*

Dado los compromisos que Argentina asumió con la firma y oportuna ratificación de los tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos,<sup>16</sup> las instituciones judiciales nacionales, internacionales y regionales surgen como actores esenciales. Según Ansolabehere (2014: 155):

La revisión de la literatura realizada deja en claro que desde el campo de la política de derechos humanos las instituciones judiciales domésticas

<sup>15</sup> Por ejemplo, algunas de las cuestiones poco razonables: en el Poder Judicial los cargos duran mientras dure la buena conducta (evaluada por los mismos magistrados) y no los alcanza la edad jubilatoria. Además, se integra por el ingreso de familiares y conocidos, lo que se llama “la familia judicial”. Esto cierra un círculo vicioso del cual es difícil salir, o vale decir, entrar. Las nuevas leyes pretendían entonces dar mayor transparencia y legitimidad a la justicia, de cara a la sociedad. En el espíritu de estas medidas se halla la idea que los jueces, legisladores, académicos, profesores y demás cuadros políticos y técnicos trabajan desde el manto de un derecho impoluto, sin credo, sin doctrina, sin valores, o como vimos antes, esta idea de lo necesario, la clara negación de la ideología. Esta reforma busca justamente encarar la pregunta por esos valores y de algún modo cambiar el “sentido común” instalado.

<sup>16</sup> La reforma de la Constitución Argentina en 1994 incorporó con jerarquía constitucional la mayoría de Tratados y Convenciones Internacionales de Derechos Humanos (Art. 75 de la Constitución Argentina).

se comportan frente a los derechos humanos de dos maneras: *a*) como difusoras de normas de derechos humanos, y *b*) como impartidoras de justicia.<sup>17</sup>

Un comportamiento difusor en la política de derechos humanos, pero no justiciero, se evidencia en el comportamiento judicial mexicano posterior a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos correspondiente al Caso Radilla de 2010 (CIDH, Caso Radilla Pacheco vs México, 23/11/2010). Véase también la Sentencia emblemática de Campo algodnero (2009), en el que se condenó al Estado mexicano a reparar graves violaciones a los derechos humanos<sup>18</sup> (Medina Rosas, 2010).

Por otro lado, en la región,

[...] el caso que mejor se aproxima a una participación integral en la política de derechos humanos (que opera como difusor de normas internacionales de derechos humanos a la vez que tiene resultados consistentes en materia de rendición de cuentas) es el argentino (Ansolabehere, 2014: 158).<sup>19</sup>

<sup>17</sup> “La impartición de justicia implica adjudicar y proveer verdad, justicia y reparación por las violaciones a derechos humanos ya sean civiles y políticos o sociales, económicos y culturales. Está relacionada con las funciones asignadas en el subcampo de la justicia transicional y postconflicto y el de los estudios sobre *human rights based approach* del desarrollo respectivamente. La segunda hace referencia a la de difusión de las normas internacionales de derechos humanos, y aunque no puede soslayarse, ha sido menos atendida por la literatura dedicada a la política judicial. Entonces, desde el punto de vista de la política de derechos humanos, el comportamiento judicial puede ser: *a*) difusor de normas, *b*) justiciero respecto a los derechos civiles y políticos y/o sociales, económicos y culturales, *c*) ambas o *d*) ninguna.” (Ansolabehere, 2014: 155).

<sup>18</sup> Véase Medina Rosas (2010).

<sup>19</sup> El punto de inflexión respecto al comportamiento difusor de normas internacionales de derechos humanos, existe consenso en ubicarlo en la sentencia del caso Pobleto de 2001, refrendado en 2005 por la Corte Suprema de Justicia de la Nación: “Dicha apertura derivó en un incremento de los juicios (843 en 2011) con una tasa de condena del 89 por ciento (González Ocantos, 2013). Incorpora al universo de las mismas a instituciones judiciales internacionales, regionales y la denominada jurisdicción universal, en otros términos, la dimensión internacional de las instituciones judiciales” (Ansolabehere, 2014: 159).

Las políticas de derechos humanos, a la vez que impulsan propuestas de reformas (2013), también tomaron impulso en otras reformas (2003) y al mismo tiempo se ven desafiadas en nuevas reformas (2015). Estas políticas ponen el foco de la agenda política en la justicia, y a su vez echan luz sobre el rol de los diferentes actores de la justicia en las políticas criminales. Son un foco privilegiado, una puerta de entrada para politólogos y científicos sociales, al estudio del Estado y el derecho.

En Argentina, antes de la ampliación de los juicios de lesa humanidad, no se conocían los nombres de fiscales ni se conocía el rol de las diferentes instituciones que componían la justicia. La política de derechos humanos permitió hacer visible para muchos sectores sociales cómo funciona la justicia, el derecho penal, los juicios, las cuestiones del derecho procesal y comprender qué es la justicia a nivel filosófico; es decir, la conexión entre estos dos niveles, el institucional y el filosófico, que podemos caracterizar tal vez como cultura legal.

En este sentido, es importante mencionar que las políticas de justicia ligadas a los crímenes de lesa humanidad, conllevaron cuestionamientos profundos respecto de la relación entre el servicio de justicia en su relación con el Estado y con las reformas de Estado. En particular los juicios de lesa humanidad revelaron claramente algunos elementos considerados como obstáculos para el avance de las causas del Código Procesal Penal. Luego de reformarse el Código Civil, se aprobó en el Parlamento el nuevo Código Procesal Penal:

El nuevo Código Procesal Penal de la Nación —ley no 27.063 define más claramente la función del Ministerio Público Fiscal, al asignarle la responsabilidad sobre la investigación de las causas penales (Procuraduría de Crímenes contra la Humanidad, 2016: 7).

En el siguiente punto se analiza brevemente el fundamento de este tipo de reformas, por medio de las cuales los fiscales aumentan su margen de maniobra en las causas. En este punto, la cualidad del sistema de justicia por su tradición, sistema inquisitivo, se ve cuestionado con los juicios de lesa humanidad en Argentina, en los cuales los fiscales y el Ministerio Público Fiscal que los reúne tuvieron un rol fundamental, como se vio anteriormente.

A continuación se sintetizan algunos elementos que permiten entender la especificidad de las políticas públicas de justicia y del “campo jurídico” por medio de sus actores y sus prácticas. Esta especificidad es la que se plantea de algún modo como aparte de lo estatal: primero porque contiene un lenguaje técnico muy poco conocido por los científicos sociales y, por el otro, porque no se ha estudiado aún en profundidad el significado de esta reforma en términos políticos e institucionales (por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires el cambio de sistema inquisitivo a sistema acusatorio fue realizado en la década de 1990, sin consecuencias claras respecto a su eficacia o sus efectos en el ámbito de distribución de poder).

*Las reformas hacia el sistema acusatorio: el rol de los jueces y fiscales y la relación de la justicia con el Estado*

Dada la pregunta que nos interesa respecto de la especificidad de las políticas públicas de justicia, un punto esencial que surge de la política de derechos humanos en Argentina es el cuestionamiento al sistema acusatorio que rige a nivel nacional la justicia penal. Esto conlleva efectos directos respecto de las instituciones de justicia y su rol.

Según Bovino, un problema serio que enfrenta la administración de justicia penal de todos nuestros países de América Latina es de carácter cultural; podríamos nombrarlo como la “ficción inquisitiva”. Según Bovino, en una entrevista (Bovino en Goransky, 2010: VIII):

Así, la función persecutoria en materia penal, es definida como una tarea neutral, objetiva e imparcial, orientada a obtener la recta aplicación del derecho penal y de la ley, a proteger los intereses de todos los miembros de la comunidad y al mismo tiempo, a hacer respetar los legítimos derechos de la persona sometida a persecución plena. Esta creencia ingenua en la posibilidad de que una de las partes —la acusadora— pueda intervenir en el procedimiento, actuar objetiva e imparcialmente, y proteger simultáneamente intereses en conflicto es, ante todo, una idea errónea.

Según Langer (2014), desde la doctrina se concibieron los procesos acusatorio e inquisitivo como sistemas en los que había uno o varios principios epistemológicos, sociales o políticos subyacentes, que conectaban las características respectivas de cada uno de estos procesos. De ese modo, un número importante de doctrinarios consideró que cada sistema asumía una forma distinta de recolectar, producir y evaluar la prueba, y de determinar la verdad en los casos concretos. Por otro lado, cada sistema reenviaba a una cierta distribución de poder, más jerárquica y burocrática para el sistema inquisitivo y más horizontal y más democrático en el sistema acusatorio (Damaska, 1986). La estructura misma del Estado y, por otro lado, el tema de los actores legales y su rol:

[...] está la referencia a procesos penales contemporáneos de jurisdicciones continentales europeas y de otros lugares del mundo como América Latina, por un lado y anglosajonas por el otro (o al menos de algunas de ellas dentro de cada uno de estos grupos). [...] Y en la medida en que los actores jurídicos usan los calificativos de acusatorio o *Common Law* e inquisitivo o continental europeo para definirse a sí mismos como juristas, estas categorías también pueden ser entendidas como identidades legales, es decir, como términos para definirse a sí mismos como abogados vis a vis los abogados de otras jurisdicciones (Langer, 2014: 11).

En el sistema de *Common Law*, el juez no es un actor neutro y se le reconoce un margen de maniobra interpretativa y, por tanto, una responsabilidad frente a la comunidad en términos de valores, ética de la responsabilidad y ética de convicciones (Weber, 1975).

En este punto los juicios ligados a los crímenes de lesa humanidad, así como los fallos relevantes en temas de derechos sociales, económicos y culturales, inauguraron una nueva forma de activismo judicial (Guthmann, 2008). En estos fallos, el *stare decisis* (propio del sistema de *Common Law*), es decir, apoyar las decisiones en fallos anteriores, así como la apertura a citar fallos de organismos internacionales y de otros países (Barrios Altos, Perú, fue un caso esencial para Argentina), vislumbró claramente los límites de la “ficción inquisitiva”

de la que habla Bovino, asociada a las regiones de *Civil Law* como el caso de América Latina (Merryman, 1995).

En un sistema acusatorio, los actores jurídicos redefinen sus roles y en particular se esboza la figura del fiscal frente a la del juez, y la del Ministerio Público Fiscal frente al Poder Judicial.

A la vez que estas reformas del sistema procesal penal parecieran no cuestionar de modo contundente el monopolio del derecho, y su modalidad un poco apartada del corazón del Estado, el darle mayor margen de maniobra al Ministerio Público Fiscal, un órgano extra-poder con un vínculo mucho más directo con el Poder Ejecutivo por medio del Ministerio de Justicia, pareciera de algún modo permitir nuevas aperturas respecto de la dinámica Estado y justicia.

El debate acusatorio-inquisitivo, así como el tema de la evaluación de las pruebas (quien las evalúa y quien juzga), parecieran conceptos esenciales y urgentes, de las ciencias jurídicas, para ser apropiados y aprehendidos por las ciencias sociales, y así fundamentar una teoría de las políticas públicas sobre la base de un conocimiento profundo de las prácticas jurídicas concretas (y sus rituales).

## **Conclusión**

A partir de 2005 se generó en Argentina una arquitectura jurídica institucional específica para los casos de derechos humanos, que delineó nuevas dinámicas entre el Poder Judicial, la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, el Ministerio Público Fiscal, la sociedad civil y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. La implementación de la política de “Memoria, verdad y justicia”, y la amplitud que tuvo en las instituciones de la justicia, implicó durante el gobierno kirchnerista propuestas de reformas institucionales importantes en el sistema de justicia. Estas reformas se volvieron luego el corazón de una voluntad reformadora del Estado, que veía en el Poder Judicial estructuras esclerosadas y arcaicas que impedían el desarrollo de un proyecto de Estado más social, que invisibilizaban el rol político de los actores judiciales y, por tanto, su responsabilidad frente a la comunidad y los valores de los derechos humanos. Sin embargo,

la reforma de 2013 sobre la democratización de la justicia nunca pudo concretarse como se había planteado, y con el cambio de gobierno apareció en agenda un nuevo proyecto de reforma que ya no habla de democratización sino de modernización, eficiencia y cercanía (Justicia 2020).

En este sentido, es importante subrayar que ambas reformas hacen énfasis en cuanto a lo penal, en un ir hacia un sistema acusatorio, lo que de algún modo reenvía a un sistema de *Common Law* típico de Estados Unidos e Inglaterra. En este sistema, heredado de la tradición anglosajona, lo político y lo judicial no se piensan separados de manera ineludible. En tal sentido, la hipótesis de este trabajo es que la profundidad de la política de derechos humanos, en su dimensión judicial y en su dimensión de política de Estado, implicó una aceleración de la necesidad del cambio procesal, es decir, de las bases mismas del sistema de justicia.

El caso argentino y observaciones preliminares de otros países de América Latina permitirían afirmar que los sistemas de justicia empiezan a ocupar un lugar esencial de lo político en el sentido weberiano del término, como lo referente a lo estatal y también en el sentido de diálogo de poderes, pero también de misión (Weber, 1994). La disyuntiva entre Estado y justicia abre un campo de investigación nuevo, haciendo cada vez más urgente pensar y actualizar el concepto de “política pública de justicia”.

## **Bibliografía**

Aguilar Villanueva, Luis F. (1994), “Hacia una disciplina de las políticas públicas”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 3, diciembre, México, Flacso.

Ansolabehere Sesti, Karina (2014), “Difusores y justicieros. Las instituciones judiciales en la política de derechos humanos”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 44, julio-diciembre, México, Flacso.

Binder, Alberto (2008), “Cómo garantizar la eficacia de la investigación penal en delitos de lesa humanidad y otros delitos complejos”, disponible en <http://www.abuelas.org.ar/material/libros/juridico2008.pdf>



- Bourdieu, P. (2000), *La fuerza del derecho*, Bogotá, Siglo del Hombre.
- Bullentini, Aylen (2016), “Este gobierno está retrocediendo”, *El País*, disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-308189-2016-08-31.html> (31 de agosto).
- Cueto, Walter José y Melina Guardamagna (2012), “¿Hay políticas de Estado en la Argentina? Aproximaciones a un concepto”, *Documentos y Aportes, Administración Pública y Gestión Estatal*, vol. 12, núm. 18, pp. 7-26, Santa Fe, Argentina, UNL.
- Damaska, Mirjan (1986), *The faces of justice and State authority: A comparative approach to the legal process*, New Haven, Yale University Press.
- Dandan, Alejandra (2016), “Compromiso para agilizar los juicios”, disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/278134-73711-2015-07-29.html> (29 de julio).
- FORES (2015), Directores G. Garavano y H. M. Chayer, *Agenda anotada para la justicia 2020*, Buenos Aires, La Ley.
- Funes, Patricia (2004), “Medio siglo de represión. El archivo de Inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires”, *Puentes de la Memoria*, año 4, núm. 11, mayo, pp. 34-43, La Plata, Comisión Provincial por la Memoria.
- Gómez Cárdenas, Carlos W. (2011), “Reformas administrativas y sus marcos cognitivos: entre el burocratismo, el postburocratismo, la responsabilidad o la hibridez”, *Daapge*, año 11, núm. 17, pp. 41-80, Santa Fe, Argentina, UNL.
- Goransky, Mirna (2010), *Hacia un ministerio público eficaz, eficiente y democrático, un estudio comparado*, Buenos Aires, Ediciones del Puerto.
- Guembe, María J. (2005), “La reapertura de los juicios por los crímenes de la dictadura militar argentina” *Sur – Revista Internacional de Derechos Humanos*, núm. 3, San Pablo, Conectas Derechos Humanos, disponible en: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S180664452005000200008&script=sci\\_arttext&tlng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S180664452005000200008&script=sci_arttext&tlng=es).
- Guthmann, Yanina (2008), “Sociedad civil y aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) en Argentina (2005)”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 32, México, Flacso.

- (2015), *El Caso Simón, discurso jurídico, legitimidad y derechos humanos*, Buenos Aires, Teseo Press, disponible en <https://www.teseopress.com/libro2/wp-content/uploads/sites/214/2015/10/El-Caso-Simón-1445545618.pdf>.
- Kennedy, Duncan (1999), *Libertad y restricción en la decisión judicial*, Bogotá, Uniandes.
- La Nación* (2016, 23 de mayo), “Hacia un país justo y moderno”, editorial, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1901440-justicia-2020-hacia-un-pais-justo-y-moderno>
- (2016, 30 de agosto), “Mauricio Macri lanzó el plan ‘Argentina sin narcotráfico: Este compromiso no va a quedar en una foto’”, editorial, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1932963-mauricio-macri-lanzo-el-plan-argentina-sin-narcotrafico-este-compromiso-no-va-a-quedar-en-una-foto>
- Langer, Máximo (2014), “La larga sombra de las categorías acusatorio-inquisitivo”, *Revista de Derecho Público*, núm. 32, Bogotá, Universidad de los Andes.
- (2016), “In the beginning was fortescue: on the intellectual origins of the adversarial and inquisitorial systems and common and civil law in comparative criminal procedure”, *UCLA School of Law Research Paper*, núm. 16-03, Los Ángeles, University of California (UCLA).
- Lebaron, Frédéric (2013/14), “Quel projet démocratique?”, *Savoir/Agir*, núm. 26, París, Association Apsei, disponible en <http://www.savoir-agir.org/>
- Lorenzetti, Ricardo L. y Alfredo J. Kraut (2011), *Derechos humanos: justicia y reparación. La experiencia de los juicios en la Argentina. Crímenes de lesa humanidad*. Buenos Aires, Sudamericana.
- Lovelli, Emanuel (2008), “El papel del sistema de justicia frente a violaciones masivas a los derechos humanos, problemáticas actuales”, Buenos Aires, Abuelas de Plaza de Mayo, disponible en <http://www.abuelas.org.ar/material/libros/juridico2008.pdf>
- Lvovich Daniel y Jaquelina Bisquert (2008), *La cambiante memoria de la dictadura. Discursos públicos, movimientos sociales y legitimidad democrática*, Buenos Aires, Universidad de General Sarmiento.
- Medina Rosas, Andrea (2010), *Campo algodonerero*, México, Red de Mujeres de Ciudad Juárez y Cladem.

- Merryman, John H. (1995), *Sistemas legales en América Latina y Europa. Tradición y modernidad*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2015), *Responsabilidad empresarial en delitos de lesa humanidad*, Buenos Aires, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, disponible en <http://www.elcorreo.eu.org/Responsabilidad-empresarial-argentina-en-delitos-de-lesa-humanidad-Tomo-I-y-II?lang=fr>
- Ministerio Público Fiscal, *Protocolo para investigar la complicidad empresarial en los crímenes de la dictadura*, disponible en <https://www.fiscales.gob.ar/lesa-humanidad/un-protocolo-para-investigar-la-complicidad-empresaria-en-los-crmenes-de-la-dictadura/>
- Página 12 (2015, 26 de noviembre), “Por más memoria y justicia”, *El País*, disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-286977-2015-11-26.html>
- Procuración General de la Nación (2015), *Informe sobre el Estado de los casos de violaciones de los derechos humanos cometidos durante el terrorismo de Estado*, Buenos Aires, Procuración General de la Nación, disponible en <http://www.fiscales.gob.ar/wp-content/uploads/2015/01/Informe-estad%C3%ADstico-Procuradur%C3%ADa-de-Cr%C3%ADmenes-contra-la-Humanidad.pdf>
- Procuraduría de Crímenes contra la Humanidad (2016), “Pautas para la actuación de los y las fiscales en la investigación de crímenes de lesa humanidad”, Buenos Aires, Procuración General de la Nación, disponible en <http://www.fiscales.gob.ar/procuracion-general/wp-content/uploads/sites/9/2016/05/Pautas-para-la-actuacio%CC%81n-de-los-y-las-fiscales-en-la-investigacio%CC%81n-de.pdf>
- Verbitsky, Horacio y Juan Pablo Boholasky (2014), *Cuentas pendientes*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Weber, M. (1975), *El político y el científico*, Madrid, Alianza.
- (1994), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.



# Tensiones y contradicciones en torno de la producción de vivienda de interés social en la Ciudad de México. El caso de la NGO 26

*Anavel Monterrubio\**

*Resumen:* En este trabajo el objetivo es identificar los factores que producen tensiones y contradicciones entre los actores que participan en la producción del espacio habitable, mediante la producción de vis, por efecto de la aplicación de la normativa urbana asociada a la estrategia de la densificación en áreas centrales de la Ciudad de México. La investigación se lleva a cabo por medio de un análisis cuantitativo de la producción de vivienda de interés social, tanto pública como privada (con una muestra de 1,411 predios y 52,289 acciones de vivienda) y su relación con los instrumentos de regulación urbana, y desde un análisis cualitativo examina los factores que generan tensiones y contradicciones en torno de la aplicación de la normatividad relacionada con la producción de vivienda de interés social, particularmente la Norma General de Ordenación No. 26.

*Palabras clave:* densificación, normatividad, conflicto, vivienda asequible.

## **Tensions and contradictions around the production of affordable housing in Mexico City. The case of the Norm 26**

*Summary:* The paper examines the relationship between spatial planning and urban conflict as a result of the application of urban regulations associated to urban densification in central areas of Mexico City. The research is leaded through a quantitative analysis of the

\* Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México. Correo electrónico: [anavelmonterrubio@gmail.com](mailto:anavelmonterrubio@gmail.com)

production of affordable housing, both public and private (with a sample of 1,411 land and 52.289 housing stock) and its relationship with the instruments of urban regulation. And, from a qualitative analysis examines the factors that create tensions and contradictions surrounding the application of the regulations related to the production of affordable housing, particularly the General Norm of Arrangement Not. 26.

*Key words:* densification, regulations, conflict, affordable housing.

## **Introducción**

Con la finalidad de impactar significativamente en la competitividad y sustentabilidad urbana, actualmente en las ciudades mexicanas una de las prioridades de las políticas acerca de este tema es promover un uso más intensivo del suelo dentro de los límites de la ciudad existente como orientación predominante sobre la ocupación del territorio, fomentando las inversiones e intervenciones urbanas dentro de la ciudad y, en algunos casos, desalentando la construcción fuera de sus límites, lo que implica una reestructuración urbana<sup>1</sup> con base en estrategias para la renovación de la ciudad interior<sup>2</sup> como el nuevo paradigma de la ciudad sustentable.

Lo anterior destaca problemas estructurales como el acceso al suelo para la producción y comercialización de bienes urbanos vinculados con el control del territorio, particularmente de los territorios centrales, que permita aprovechar las economías de escala, y con ello una mayor rentabilidad del capital, así como la producción de vivienda de bajo costo y el equilibrio de los sistemas de vida local, lo que representa conflictos cruzados debido a importantes intereses: ganancias económicas, calidad de vida y control del espacio social.

<sup>1</sup> Los procesos de reestructuración urbana refieren “las transformaciones que se presentan en la estructura de una zona, barrio o área delimitada y es producto de la redistribución de las actividades económicas (industria, servicios y comercio) y de consumo (residencia) en la ciudad” (Conavi, 2010:12).

<sup>2</sup> Renovación en el sentido en el que lo define Carrión: “un nuevo orden urbano desde las bases materiales y sociales preexistentes y desde las posiciones diversas que provienen de actores específicos, cada uno de los cuales tiene su propia lógica” (Carrión, 2000: 29).

Para la gestión de estos conflictos la normativa urbana opera jurídicamente a través del manejo de la territorialidad en la ciudad: primero, al reconocer la naturaleza social de la ciudad y, segundo, creando mecanismos para corregir las imperfecciones del mercado de suelos y favorecer la inversión privada (Daher, 1991).

En este contexto, en materia de producción de vivienda de interés social (VIS), uno de los grandes desafíos de la planeación y la regulación urbana es garantizar la provisión de suelo para su edificación, por medio de instrumentos que contribuyan a evitar la especulación del suelo urbanizado, la segregación urbana, la exclusión, los desalojos y desplazamientos forzados (CCMDC, 2010) y, al mismo tiempo, crear una normatividad “flexible” que, mediante su articulación con la gestión, proporcione mecanismos para incentivar la inversión privada en la producción de este tipo de vivienda a través, por ejemplo, de la agilización de trámites de proyectos que cumplan con criterios de sustentabilidad, la eliminación o reducción de los requisitos de estacionamiento y de todo aquello que pueda representar un obstáculo para el incremento de densidades (OCDE, 2015).

En las áreas centrales urbanas, los problemas que refiere tal objetivo no son sólo que el suelo sea un elemento finito, sino también la irregularidad jurídica de una parte importante de los predios de la ciudad interior; la atomización de la propiedad inmobiliaria y su poca movilidad por el interés del binomio propietario-promotor; la cultura que algunos especialistas identifican como el NIMBYISMO (“*not in my back yard*” – “no en mi patio trasero”); las condiciones e instrumentos para la regulación de su uso; la complejidad del sistema de gestión urbana; y, por supuesto, la cuestión del financiamiento (Conavi, 2010; Calderón, 2004).

Estos factores determinan directamente las posibilidades de producción de vivienda a bajo costo, con una localización y entorno que proporcione a los habitantes accesibilidad a servicios e infraestructura, en una condición de equidad con el resto de la población.

En razón de lo anterior, en el caso de la Ciudad de México, desde hace 20 años (con los programas delegacionales de desarrollo urbano en su versión de 1997), la Norma General de Ordenación núm. 26 (NGO 26), que tiene como propósito incentivar la producción de vivienda

sustentable, de interés social y popular, se convirtió en uno de los principales instrumentos de acceso al suelo para la VIS, para redensificar y frenar el desdoblamiento de las áreas centrales; sin embargo, su puesta en marcha ha sido objeto de polémica y fuertes resistencias por parte de la población residente, al mismo tiempo que una exigencia por parte de los desarrolladores inmobiliarios y de las instituciones financieras de vivienda.

En los argumentos de la polémica, la Norma 26 es vista como un mecanismo que ha facilitado la discrecionalidad en las decisiones para cambiar usos de suelo sin consultar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal e ignorar la opinión ciudadana en la materia, y como un elemento de rentabilidad del capital privado, al permitir la construcción de vivienda con todos los beneficios que otorga la norma, sin llevar un seguimiento de los costos finales para los habitantes de escasos recursos, lo que permite que la VIS se ponga en el mercado a precio de vivienda residencial, en perjuicio de la mayoría de la población capitalina que constituye la demanda de vivienda; sin embargo, por otro lado, tanto para el sector público como para los promotores privados, la Norma 26 es un mecanismo importante que permite reducir los costos de suelo para la construcción de vivienda y fomentar la inversión.

Lo anterior pone en el centro de discusión la inoperancia y abuso de la normatividad urbana para incrementar las densidades que, lejos de contribuir a resarcir el problema de la vivienda a bajo costo, ha generado procesos de especulación inmobiliaria con los beneficios que brinda la norma al construir vivienda media o de lujo en vez de vivienda de bajo costo.

En tal sentido, aunque desde 2013 la norma está suspendida para la producción de vivienda por parte de los inversionistas privados, y vigente para los desarrollos habitacionales financiados por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal u otros organismos públicos,<sup>3</sup> el inte-

<sup>3</sup> La *NGO 26* Para incentivar la producción de vivienda sustentable, de interés social y popular está “suspendida, de acuerdo con la publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de fecha 19 de agosto de 2013; prorrogada del 1° de agosto al 30 de septiembre de 2016 conforme a la publicación de la Gaceta Oficial de la Ciudad de México de fecha 29 de julio de 2016. (“SEGUNDO.- Se ratifica que la presente suspensión temporal no aplica para los proyectos de promoción y/o programas que tengan como finalidad la



rés investigativo radica en que se trata del análisis de un instrumento para el ordenamiento territorial orientado a la compacidad urbana, que destaca el análisis de la tensión entre la ciudad competitiva y la ciudad justa.

Ante este panorama, la pregunta es: ¿cuáles son los factores que explican la generación de tensiones, contradicciones y resistencias ciudadanas que surgen a partir de la estrategia de la redensificación y la normatividad para la producción de vivienda de interés social en las áreas centrales, particularmente en la urbe central<sup>4</sup> de la Ciudad de México?

A manera de hipótesis se puede afirmar que las contradicciones y resistencias ciudadanas generadas por la aplicación de la norma, en buena medida se explican por la naturaleza y los objetivos de la misma, porque no existe un equilibrio adecuado entre controles efectivos sobre los usos y derechos del suelo y porque se aleja de los principios de la planeación urbana (el equilibrio entre equidad y eficiencia) para dar paso a una normativa flexible que fomenta la inversión pero genera inequidad, que pasa de la lógica de la previsión a la lógica de la adaptación de la planeación urbana para llevar a cabo intervenciones urbanas —proyectos y programas— que se consideran más funcionales y concretas.

Con esta base, el objetivo es identificar los factores que producen tensiones y contradicciones entre los actores que participan en la producción del espacio habitable, mediante la producción de *vis*, por efecto de la aplicación de la normativa urbana asociada a la estrategia de la densificación en áreas centrales de la Ciudad de México.

La referencia empírica para este propósito es una muestra integrada por 1,411 desarrollos inmobiliarios de vivienda ubicados en las cuatro delegaciones centrales de la Ciudad de México (Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza), en el periodo

---

construcción de vivienda de interés social y popular y que sean desarrollados por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal u otros Organismos Públicos)<sup>7</sup> (SIG- SEDUVI, 2016).

<sup>4</sup> El territorio de la Ciudad de México está dividido administrativamente en 16 delegaciones políticas (hoy alcaldías) clasificadas en: ciudad central (Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza); intermedias (Iztacalco, Azcapotzalco y Gustavo A. Madero), y periféricas (Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Coyoacán, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco).

2000-2014, de los cuales 412 (24,040 acciones) fueron construidos entre 2005 y 2014 por el Sector Inmobiliario Privado y registrados en el Registro Único de Vivienda (RUV). Su selección correspondió a la posibilidad de verificar en campo el número real de viviendas construidas. Los 999 predios restantes (28,249 acciones de vivienda terminada entre los años 2001 a 2014) son desarrollos de vivienda financiados por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (cuya información proporcionó el mismo instituto). La información sobre la normatividad aplicable para cada uno de los predios fue recabada del Sistema de Información Geográfica de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

En cuanto al punto de vista de los actores, se utilizan entrevistas semi-estructuradas y declaraciones de organizaciones vecinales en seminarios y eventos especializados.

Para tales efectos, en la primera parte del trabajo se hacen algunas aproximaciones teóricas sobre el concepto de vis. En un segundo momento se menciona en qué consiste la densificación como estrategia para la ordenación del territorio; en el tercer apartado se ofrece un análisis exploratorio de los resultados de la producción de vis en las delegaciones centrales y, por último, se ofrecen algunos puntos de vista que expresan las contradicciones, tensiones y resistencias ciudadanas a propósito de la aplicación de la NGO 26.

### **El concepto de vivienda de interés social y popular, y su relación con el ordenamiento territorial**

En México, desde 1993 el derecho a la vivienda adecuada<sup>5</sup> es constitucionalmente reconocido al establecer que “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instru-

<sup>5</sup> Para efectos del presente trabajo, el concepto de *vivienda adecuada* es el que da la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000, y significa: “disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello con un costo razonable” (Basurto, 1995: 64).

mentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo” (CD, 2016, art. 4).

Lo anterior significa reconocer que el Estado es el principal responsable de garantizar una justa distribución de los recursos, de generar los apoyos necesarios y de ordenar la participación de los diferentes agentes para que sea viable su cumplimiento. Visto de esta manera, las políticas y programas habitacionales son una parte de las políticas redistributivas de los recursos de la nación que lleva a cabo el Estado en su papel de garante del bienestar público.

Como parte de esta responsabilidad, el acceso a la vivienda digna<sup>6</sup> y a la diversidad de su oferta se reconoce en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano como parte de los principios de equidad e inclusión y del derecho a la ciudad (art. 4°) (CD, 2016) para lo cual la Ley de Vivienda (art. 6°) establece que el gobierno y sus instituciones tienen la responsabilidad de: constituir reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda; la planeación, programación, presupuestación y ejecución de las acciones de suelo y vivienda, preferentemente para aquella que se encuentre en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad; establecer las zonas para el desarrollo habitacional; promover medidas de mejora regulatoria encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica y disminuir los costos de la vivienda, entre los más importantes.

En este contexto, como parte de las medidas para generar esquemas de vivienda asequible y accesible para la población de escasos recursos, la Ley de Vivienda del Distrito Federal establece como premisa fundamental facilitar y apoyar los programas de vivienda de interés social, popular y la producción social de vivienda.

Como concepto, la *vis* corresponde a la expresión legal que establece el monto del precio máximo al que la vivienda debe ser ofertada para garantizar su asequibilidad para los hogares de escasos recursos

<sup>6</sup> La Ley de Vivienda, en su artículo segundo, establece que se considera como “vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, salubridad, cuente con espacios habitables y auxiliares, así como con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos (CD, 2015).

y para obtener acceso a una serie de estímulos fiscales y facilidades administrativas para su producción.

En el caso de la Ciudad de México, de acuerdo con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF), por Vivienda de Interés Social se entiende “la vivienda cuyo precio máximo de venta al público es de 5,400 veces la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México vigente”, y por vivienda de interés popular “la vivienda cuyo precio de venta al público es superior a 5,400 veces la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México vigente y no exceda de 9,000 veces la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México vigente”.<sup>7</sup> Así, la ley establece un tope máximo de valor de cambio para la oferta de vivienda dirigida a los hogares de menores ingresos producida por el sector inmobiliario y por el sector público.

Con esta base, las políticas y programas de vivienda en la Ciudad de México constituyen, al mismo tiempo, un componente importante de las políticas sociales y de las políticas urbanas (Duhau, 1993). Es una dualidad que pone en juego las formas de intervención estatal en la problemática habitacional en el territorio urbano, en virtud de que articula las formas de gestión de los programas públicos de vivienda y de la producción privada de *vis* y popular con la regulación del suelo y la gestión urbana local.

Entonces, la *vis* tiene un valor de uso en la medida que su producción está orientada a satisfacer una necesidad individual, familiar o colectiva; sin embargo, también tiene un valor de cambio, puesto que es una mercancía que se compra y se vende en el mercado (mercancía que tiene un precio y éste es alto con relación al ingreso de la población mayoritaria); es parte de la formación del capital inmobiliario y del sector de la construcción (Coulomb y Sánchez Mejorada, 1991).

En este marco, el centro de las contradicciones mediante las cuales el problema de la vivienda históricamente se ha expresado, es la distancia entre el ingreso de los hogares y el costo de la vivienda, que en el caso de la Ciudad de México se ha incrementado de manera sostenible e imparable. Para mediarlo, el Estado interviene básicamente en dos vertientes: *a*) los programas de vivienda del sector público, sus

<sup>7</sup> Así lo establecen los parágrafos xxxvii y xxxviii del artículo 3° de la LDUDF. En 2017 la UDC es de 75.49 pesos (SDFD, 2017).

instituciones, formas de operación y de financiamiento; y *b*) en lo relacionado con el sistema bancario e hipotecario vinculado al financiamiento a la vivienda, y con la cuestión de la tierra urbana (Coulomb, 2013).

Con respecto a lo anterior, para la producción de *vis* actualmente las políticas habitacionales se han centrado en resolver el problema de la vivienda mediante el otorgamiento de créditos a través del Instituto de Vivienda del Distrito Federal<sup>8</sup> (Invi) y la puesta en marcha de una serie de disposiciones administrativas urbanas para incentivar la producción de vivienda, vinculadas especialmente con el acceso al suelo para vivienda mediante dos mecanismos básicos: la intervención directa del gobierno en la oferta de suelo e infraestructura, y su intervención indirecta por medio del establecimiento de normas y regulaciones sobre los usos de suelo autorizados (CIDOC, 2005).

El acceso al suelo urbanizado para vivienda, al ser un recurso escaso y caro, constituye uno de los principales factores que genera contradicciones sociales con alcances distintos en el tiempo y en el espacio, que las políticas habitacionales, en su relación con las urbanas, han tratado de resolver a través de diferentes estrategias, entre las que destacan, para el caso de las áreas centrales, la (re)densificación urbana.

### **La densificación como estrategia y el surgimiento de la Norma 26. Un poco de historia**

En la Ciudad de México, durante las décadas de 1970 y 1980, mientras las áreas centrales registraban un fuerte proceso de despoblamiento, deterioro y degradación en la mayor parte de su territorio, la

<sup>8</sup> El Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Invi), “es un organismo público descentralizado de la administración pública del Distrito Federal [...] tiene como propósito: diseñar, establecer, proponer, promover, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas y programas de vivienda, en especial los enfocados a la atención prioritaria a grupos de escasos recursos económicos, vulnerables o que habiten en situación de riesgo, así como el apoyo a la producción social de vivienda en el marco del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y demás ordenamientos normativos relacionados con la vivienda [...]” (Invi, 2015: 6).

periferia recibió una muy fuerte presión demográfica y urbana, que incluía asentamientos humanos en tierras agrícolas, reservas naturales en áreas no aptas para la urbanización con serios riesgos de desastres naturales, o en zonas donde la dotación de infraestructura y equipamiento resultaba compleja debido a su geomorfología. Todo esto en un contexto de una gestión gubernamental poco eficaz en materia de ordenamiento territorial (Monterrubio, 2014).

Después de los sismos de 1985, frente a las necesidades de reconstrucción de la zona central de la Ciudad de México y la existencia de una movilización social que presionaba fuertemente por desarrollar estrategias para la permanencia de la población de escasos recursos económicos en el hábitat popular de las áreas centrales, el Programa General del Programa Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal (DDF, 1987) planteaba como tesis básicas para el ordenamiento territorial: controlar y ordenar el crecimiento del área urbana; reconstruir la zona central; la reordenación del territorio en Centros, Subcentros, Corredores Urbanos, Centro Histórico y Zonas Especiales de Desarrollo Controlado, y la conservación del medio ambiente. En materia de vivienda, consideraba como principales objetivos disminuir el déficit de vivienda; atender a la población afectada por los sismos e inducir la construcción de nuevas viviendas en suelo urbano.

Para la institucionalización y operación del programa se establecieron dos tipos principales de instrumentos: los de control y los de fomento. Los primeros correspondían al marco jurídico y normativo de la planeación, dentro del cual destacaban los “Programas Parciales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal” (hoy son programas delegacionales de desarrollo urbano), que determinaban los diversos usos, destinos y reservas, así como las modalidades y restricciones sobre el uso del suelo.

En cuanto a los instrumentos de fomento, destacaron como los principales el *Sistema de incrementos a la densidad habitacional* y el *Sistema de estímulos para la promoción habitacional*: el primero consistió en incrementar el número de viviendas que, como regla general, permitía la zonificación secundaria en materia habitacional y sólo era aplicable a desarrollos de vis, popular y para arrendamiento, mediante porcentajes acumulables sobre el número de vivienda que, en ese

entonces, permitían los programas parciales; el segundo se estableció para fomentar el incremento de densidades mediante la exención de cajones de estacionamientos a la vivienda popular, y una serie de subsidios fiscales y facilidades administrativas para incentivar la participación de los sectores público, social y privado que tuvieran por objeto desarrollar proyectos de vivienda nueva, de rehabilitación o reparación de VIS (DDF, 1987).

En la década de 1990, al mismo tiempo que el gobierno reconocía el derecho a la vivienda, estableció una serie de medidas de ajuste estructural que impactó directamente el diseño y la evolución de las políticas habitacionales y urbanas.

Uno de estos instrumentos fue el Acuerdo de Coordinación para el Fomento de la Vivienda (Sedesol, 1992), en el que se estableció un conjunto de estrategias para estimular la participación del sector privado en la oferta habitacional, a partir de lo cual las políticas de vivienda quedaron definidas, más que en concordancia con el área de políticas sociales, con los objetivos del sector económico financiero de la administración pública.

Este Acuerdo, además de diseñar la reconversión de los organismos públicos de vivienda en entidades de apoyo financiero, planteó la densificación urbana como una de las principales estrategias de ordenación del territorio, por medio de acciones relacionadas con: un sistema de estímulos, facilidades administrativas y gravámenes para fomentar la ocupación de predios baldíos y subutilizados aptos para vivienda; agilizar los trámites de subdivisión, fusión, rectificación de predios y enajenación de los inmuebles; actualización de las densidades de construcción y habitacionales, y las regulaciones de usos del suelo; programas de rehabilitación de edificios para vivienda en los centros urbanos; y establecimiento de un precio máximo de la VIS y popular.<sup>9</sup>

Así, con el propósito principal de consolidar las zonas urbanas mediante la intensificación del uso de suelo interurbano, la construcción vertical, la recuperación de terrenos subutilizados y repartir los costos del suelo entre un número mayor de habitantes, la densificación —que

<sup>9</sup> Este Acuerdo, en su cláusula cuarta estableció, desde entonces, los mismos montos que hoy en día establece la LDUDF vigente.

conceptualmente consiste en el incremento de la superficie construida o el incremento del parque habitacional o el mayor poblamiento por metro cuadrado construido— se iba perfilando como la estrategia básica para el ordenamiento territorial.

Al respecto, las condiciones para la densificación en las áreas centrales, que para la administración pública constantemente han resultado verdaderos retos y generado tensiones y contradicciones sociales en torno de la producción de *vis* han sido: los intereses del mercado inmobiliario, que mediante las densidades busca captar las economías externas de aglomeración para incrementar la rentabilidad del capital; la constitución de reservas territoriales que posibiliten el acceso al suelo a los habitantes de escasos recursos (sobre todo por la presión social surgida después de los sismos de 1985); evitar la discrecionalidad en el otorgamiento de las autorizaciones para el incremento de niveles en la construcción de vivienda que venían operando desde la década de 1980, y el descontento social por la asignación de la zonificación para vivienda, en razón de las modificaciones de las condiciones del entorno y sus consecuencias en el valor del suelo y en la calidad de vida (ALDF, 2003).

La solución normativa para esta problemática fue la *Norma para impulsar y facilitar la construcción de vivienda de interés social y popular en suelo urbano*, que en los Programas Delegaciones de Desarrollo Urbano de 1997 se estableció como una norma complementaria que planteaba excepciones sobre zonas secundarias específicas para aplicar medidas que facilitarían la producción de *vis* y popular.

### *La evolución de la norma para impulsar y facilitar la construcción de vivienda de interés social y popular en suelo urbano*

Las Normas Generales de Ordenación (NGO) regulan la intensidad, la ocupación y formas de aprovechamiento del suelo y el espacio urbano; las características de las edificaciones, las construcciones, la transferencia de potencialidades de desarrollo urbano y el impacto urbano y el impulso de la *vis* y popular. En la Ciudad de México existen 29 NGO (cuatro derogadas) (ALDF, 2005). La norma para impulsar y facilitar la



construcción de *vis* y popular en suelo urbano corresponde a la *NGO* número 26.

En términos generales, esta norma establece que, dependiendo de la ubicación de los proyectos de vivienda en los territorios autorizados para su aplicación, el número de niveles puede ser de cuatro (planta baja más tres niveles) a seis niveles (*PB* más cinco niveles), con un mínimo de 20% (o 30%, según sea el caso) de área libre y la exención de un porcentaje específico de cajones de estacionamiento (según se trate de *vis* o popular y actualmente si cumple o no criterios de sustentabilidad —porcentajes de ahorro de agua y energía—, áreas libres, superficie total privativa de vivienda para usos mixtos, y de cajones de estacionamiento) (Tabla 1). La autorización de esta zonificación y del acceso a los incentivos fiscales y facilidades administrativas está sujeta a respetar el precio final de la vivienda para garantizar su asequibilidad, establecido tanto en la *LDUDF* como en la misma norma.

A partir de la revisión de los documentos oficiales sobre la aplicación de la norma, se observa que sus modificaciones han sido producto de la flexibilización de la normativa urbana que demandan las políticas orientadas a promover procesos de renovación urbana, para permitir usos del suelo y densidades en favor de la rentabilidad inmobiliaria, aprovechando el incremento de su superficie en altura, liberando el suelo cuya localización resulta altamente valorada. Es una norma que no está vinculada a una localización específica, pero que sí está expresada en los programas de desarrollo urbano, por lo que está supeditada a condiciones particulares para permitir su aplicación (por eso es una norma de excepción) (Conavi, 2010; Marengo, 2010).

Con este instrumento, cuya autorización no pasa por los órganos legislativos y cuyo autor es el titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, se intenta cubrir la necesidad de una norma que puede ser considerada como una “zonificación opcional”, que se mantiene “en espera”, hasta que los promotores —públicos y privados— soliciten su aplicación. Es decir, no establece por adelantado los coeficientes de ocupación y utilización del suelo que pueden ser muy redituables pero, al mismo tiempo, enormemente impactantes.

La misma naturaleza de la Norma 26, asociada a las externalidades negativas de la estrategia de la densificación, genera contradicciones

Tabla 1. Síntesis de los parámetros de aplicación de la Norma 26 en la Ciudad de México, 1997-2010 (dimensión territorial)

Evolución Norma 26	<p>Norma para impulsar y facilitar la construcción de vivienda de interés social y popular en suelo urbano (PDDU, 1997).</p> <p style="text-align: center;">1997</p>	<p>Norma 26. Norma para incentivar la producción de vivienda sustentable de interés social y popular (Go 10 de agosto de 2010).</p> <p style="text-align: center;">2010</p>			
	<p>2005</p> <p>26. Norma para impulsar y facilitar la construcción de vivienda de interés social y popular en suelo urbano (Go 8 de abril de 2005).</p>				
Precio de la vivienda que establece la Norma	<p>1997</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Vivienda de interés social: 15 VSM DF elevado al año</li> <li>Vivienda popular: 25 VSM DF elevado al año</li> <li>Perímetro A y B del CHCM: 236 VSMM DF</li> </ul> <p>2005</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Vivienda de interés social: 15 VSM DF elevado al año</li> <li>Vivienda popular: 30 VSM DF elevado al año</li> <li>Perímetro A y B del CHCM: 236 VSMM DF</li> </ul> <p>2010</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Vivienda tipo A: Hasta 20 VSMA</li> <li>Vivienda tipo B: Mayor a 20 y hasta 25 VSMA</li> <li>Vivienda tipo C: Mayor a 25 y hasta 30 VSMA</li> </ul>	<p>Aplicación de la Norma por áreas de actuación</p>	<p><i>Aplica</i></p>	<p>1995</p> <p>En zonas que cuenten con normatividad de Programa Parcial.</p>	
			<p>Con potencial de reciclamiento de conservación patrimonial (con restricciones en la altura).</p> <p>Habitacional (H); Habitacional con oficinas (HO); Habitacional con comercio (HC); Habitacional mixto (HM).</p>		<p>2005</p> <p>En zonas que se encuentren dentro de los polígonos de los Programas Parciales.</p>
			<p>Áreas, zonas, polígonos y áreas de valor y conservación patrimonial y en programas parciales de desarrollo urbano (modificado).</p> <p>Habitacional (H); Habitacional con oficinas (HO); Habitacional con comercio (HC); Habitacional mixto (HM); Centro de barrio (CB).</p>		<p>2010</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Suelo de conservación.</li> <li>Zonas de alto riesgo y vulnerabilidad.</li> <li>En predios que no tengan acceso a vía pública o ésta sea menor a 6 m de ancho.</li> <li>Predios ubicados en el tercer territorio, cuya factibilidad de servicios sea negativa.</li> <li>Áreas de conservación patrimonial.</li> <li>En las colonias Águilas, Los Alpes y Ampliación Alpes en la delegación Álvaro Obregón.</li> </ul>
<p>Polígonos para su aplicación</p>	<p>1997</p>	<p>2005</p>	<p>2010</p>		

Fuente: Elaboración propia con base en Seduvi (1997), JG (2010), ALDF (2005) y cartografía del Observatorio Urbano de la Ciudad de México, UAM-Azcapotzalco.

que se han hecho mucho más presentes a partir de la modificación del patrón de ocupación y uso del territorio de la ciudad central, que se institucionalizó en el año 2000.

### **Normatividad, densidades y producción de vivienda de interés social en el contexto de las políticas de renovación urbana**

#### *La política de “regreso a la ciudad construida”*

En diciembre del año 2000, el Gobierno de la Ciudad de México emitió el Bando Informativo No. 2 (JG, 2000), denominado *Impulso del crecimiento habitacional del Centro de la Ciudad de México*, cuyos principales lineamientos fueron: restringir la construcción de desarrollos habitacionales y comerciales de alto impacto urbano en las delegaciones periféricas y promover el crecimiento poblacional hacia las delegaciones centrales; impulsar la construcción de vivienda a bajo costo y facilitar los trámites administrativos por medio de la ventanilla única.

La institucionalización de estos lineamientos se materializó en el Programa General de Desarrollo Urbano en 2003, con lo que la política urbana pasó formalmente a ser una política de renovación urbana de la ciudad central, cuyos objetivos actuales, en sus variaciones y evolución, dejaron atrás los planteamientos del bando dos en 2006 (lo cual implicó una fuerte caída de la producción de *vis* financiada por el sector público), que establecen la competitividad y sustentabilidad urbana, orientados hacia la constitución de una “ciudad compacta”, y como su principal estrategia la redensificación de la ciudad interior.

Para tales efectos, existe una serie de políticas e insumos relacionados con la constitución de reservas territoriales y para la gestión del suelo (Tabla 2), cuya utilización se convierte en uno de los principales factores de tensiones y disputas entre los actores que intervienen en la producción de vivienda, particularmente de *vis*, que la normativa urbana trata de regular por medio de diferentes instrumentos.

Las tensiones que se generan en torno de la utilización de estos insumos se plasman en la disputa entre dos motores de la producción de

Tabla 2. Mecanismos para la constitución de reserva territorial y gestión del suelo como base para la redensificación a través de la producción de vivienda

<i>Estrategias de ordenación del territorio para la constitución de reserva territorial en las áreas centrales<sup>1</sup></i>	<i>Estrategias para la redensificación</i>	<i>Instrumentos para favorecer la redensificación</i>
Reciclamiento del suelo urbano (reciclamiento de la base material de la ciudad)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconversión de áreas degradadas a áreas de nueva centralidad.</li> <li>• Aprovechamiento de vacantes urbanas o espacios subutilizados.</li> <li>• Incremento de coeficientes de ocupación y de utilización de suelo.</li> </ul>	<p>a) Fiscales (impuestos, derechos, contribuciones por mejoras, aprovechamientos)</p> <p>b) Normativos jurídicos y administrativos (normas generales y particulares; polígonos de actuación, transferencia de potencialidades, expropiaciones, etcétera)</p>
Reciclamiento inmobiliario	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reutilización de inmuebles desocupados o subocupados.</li> <li>• Proyectos integrales de desarrollo (grandes proyectos urbanos de uso mixto)</li> <li>• Regeneración habitacional.</li> </ul>	
Uso del patrimonio inmobiliario propiedad del gobierno federal y de la Ciudad de México	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desincorporación de suelo para proyectos de VIS, para proyectos productivos y para equipamiento.</li> </ul>	

<sup>1</sup> El concepto de reserva territorial, en este contexto, es retomado de Mercado (1997), que lo considera como “un sistema dinámico que comprende todas las situaciones de la ciudad y no sólo los residuos de suelo no urbanizado”.

Fuente: Elaboración propia con base en ALDF, 2003; Mercado, 1997; Conavi, 2010; Montterrubio y Pita, 2012.

vis: la acumulación de capital a través de la apropiación de la plusvalía generada por la renta del suelo y por la industria de la construcción (promoción inmobiliaria privada); y por razones esencialmente políticas, la necesidad de establecer un sistema habitacional con financiamiento público, para atender los requerimientos básicos de vivienda de aquellos segmentos de la población que no los pueden cubrir en el mercado inmobiliario (promoción pública).

Se trata, particularmente, de la disputa por las externalidades, localización y contexto que caracterizan el suelo y sus usos permitidos, entre el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Invi) y el sector inmobiliario privado (SIP); y por los incentivos, facilidades administrativas y excepciones a las regulaciones urbanas que la administración pública otorga para la producción de vis.

Las relaciones sociales que implican estas dos diferentes formas de producción del espacio habitable develan un universo de intereses, proyectos y concepciones de orden que, en buena medida, están mediados por la clasificación y calificación jurídica del territorio en tanto que determina los costos del suelo para la construcción de vivienda y que, por tanto, tiene efectos en el territorio y en los procesos de gestión urbana local.

Con la finalidad de explorar tales efectos, a continuación se presentan los resultados de la producción de vis y popular con relación a la zonificación secundaria y a los instrumentos para la gestión del suelo en la ciudad central.

### *Producción de vivienda de interés social y la clasificación jurídica del territorio*

#### Construcción de vivienda por Áreas de Actuación en la Ciudad Central

Las Áreas de Actuación<sup>10</sup> establecen la orientación prioritaria que, con base en las políticas de desarrollo urbano, se da a zonas específicas

<sup>10</sup> Las áreas de actuación en suelo urbano que establece el PGDU (ALDF, 2003) son: Áreas con Potencial de Reciclamiento (APR), aquellas que cuentan con infraestructura

de la ciudad; son los componentes principales de los programas delegacionales y parciales para la regulación, fomento, control y coordinación del ordenamiento territorial.

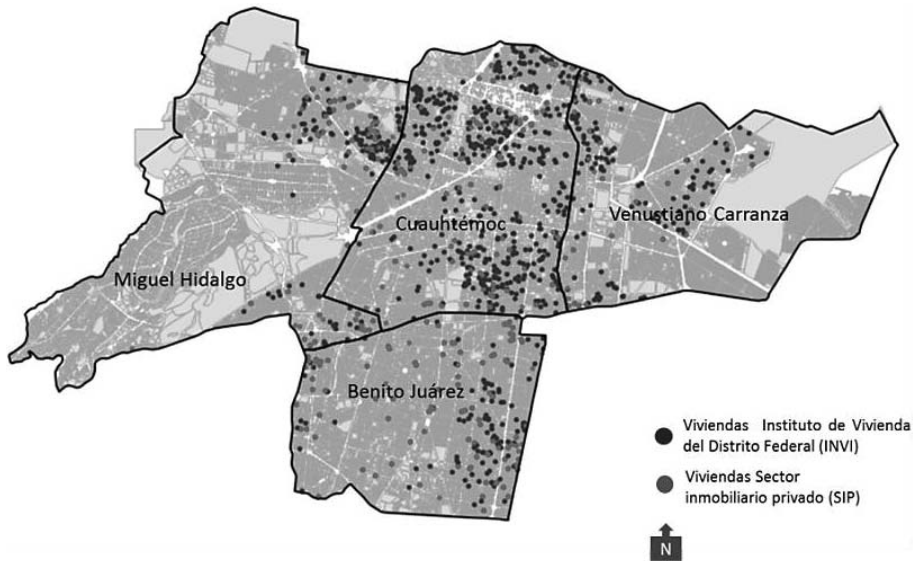
Los resultados de la muestra de los proyectos financiados por el Invi (999 predios y 28,249 acciones) y los financiados por el sector inmobiliario privado (SIP) (412 predios y 24,040 acciones) en las delegaciones centrales (Figura 1), y a partir de referentes empíricos, se desprende que ambos siguen relativamente los mismos patrones de localización de la vivienda: concentración en hábitat popular, sobre todo con uso de suelo habitacional, con altos grados de deterioro urbano y habitacional, con la infraestructura y servicios necesarios; existencia de predios baldíos y de predios en alto riesgo que permiten acceso al suelo a relativamente bajo costo y con posibilidades de cambio de uso de suelo por incremento de densidades.

Por número de acciones de vivienda, el Invi ha construido mayoritariamente en APR y en ACP, lo que refiere dos de las características estructurales de las áreas centrales: la existencia de zonas con todos los servicios pero con altos grados de deterioro urbano y habitacional, y la existencia de zonas que contienen gran parte del acervo histórico y cultural de la ciudad. Ambas situaciones implican estrategias y normas específicas para su intervención.

---

vial y con servicios urbanos y de transporte adecuados, localizadas en zonas de gran accesibilidad, generalmente ocupadas por vivienda unifamiliar con grados importantes de deterioro, las cuales podrían captar población adicional, un uso más densificado del suelo y ofrecer mejores condiciones de rentabilidad. Las Áreas con Potencial de Desarrollo (APD) son zonas que tienen grandes terrenos incorporados dentro del tejido urbano, que cuentan con accesibilidad y servicios donde pueden llevarse a cabo proyectos de impacto urbano. Las Áreas de Conservación Patrimonial (ACP) son aquellas que tienen valores históricos, arqueológicos y artísticos o típicos, presentan características de unidad formal, que requieren atención especial para mantener y potenciar sus valores aunque no estén formalmente clasificados. Las Áreas con Potencial de Mejoramiento (APM) son zonas habitacionales de población de bajos ingresos, con altos índices de deterioro y carencia de servicios urbanos, donde se requiere un fuerte impulso para equilibrar sus condiciones y mejorar su integración con el resto de la ciudad. Las Áreas de Integración Metropolitana (AIM) son áreas funcionalmente semejantes, pero separadas por el límite de la Ciudad de México, con el estado de México o el estado de Morelos. Su planeación está sujeta a criterios comunes y su utilización es para mejorar las condiciones de integración entre las entidades.

Figura 1. Vivienda de interés social construida por el Invi y el SIP en la ciudad central



Fuente: Observatorio Urbano de la Ciudad de México, UAM-Azcapotzalco.

Al respecto, como se observa en la Tabla 3, la intervención del Invi se concentró en las ACP, lo que significa la intervención en zonas importantes para la ciudad como el Centro Histórico; la rehabilitación de inmuebles patrimoniales, la sustitución de vivienda en alto riesgo a través de expropiaciones en atención a hogares de escasos recursos económicos, la aplicación de incentivos fiscales para la inversión en vivienda, además de la conservación del uso de suelo habitacional en zonas que, por sus características, están constantemente amenazadas de modificar los usos de suelo habitacional por otros más rentables.

Por su parte, el sector inmobiliario privado (SIP) ha construido en zonas donde existía suelo baldío o subutilizado y donde la normatividad le permitió incrementar las densidades con vivienda nueva, bajar el costo del suelo y hacer uso de otro tipo de herramientas como el

Tabla 3. Vivienda construida por el Invi y el SIP, según área de actuación en la ciudad central (2001-2014)

<i>Área de actuación</i>	<i>Invi</i>	<i>% viviendas Invi</i>	<i>SIP</i>	<i>% viviendas SIP</i>
ACP	9,390	33.2	4,843	20.1
AIM	272	1.0	84	0.3
APD	0	0.0	471	2.0
APR	5,128	18.2	4,819	20.0
APR, ACP	1,166	4.1	765	3.2
APR, APM	598	2.1	0	0.0
Frente a APR	682	2.4	3,366	14.0
NA	11,013	39.0	9,692	40.3
Total general	28,249	100.0	24,040	100.0

Fuente: elaboración propia con base en el Registro Único de Vivienda (RUV), en información proporcionada por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Invi) y en el SIG de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Sistema de Transferencia de Potencialidades, aplicación de la Norma 26 y de la Norma 10 (como las APR, los predios que están sobre vialidades primarias y las áreas que están *frente* a las APR<sup>11</sup>).

### Vivienda y densidades permitidas

El proceso de redensificación pasa también por el aumento de superficie construida que la zonificación secundaria permite en cada predio. Al respecto, en el caso de los predios intervenidos en las delegaciones centrales, como lo muestra la Tabla 4, la superficie máxima de construcción marcada en la zonificación directa es, en promedio, de 3.3

<sup>11</sup> Lo que significa que las colonias y los predios con frente a los corredores urbanos definidos como Área con Potencial de Reciclamiento (sobre todo en la delegación Benito Juárez), el promotor puede optar por la aplicación de la Norma de Ordenación Particular para la producción de vis.



Tabla 4. Incremento de superficie permitida en donde fue construida la vivienda de interés social, según área de actuación

<i>Área de actuación</i>	<i>Superficie del predio</i>	<i>Superficie máxima de construcción</i>	<i>Equivalencia</i>
ACP	286,179	817,933	2,9
AIM	6,765	20,455	3,0
APD	5,283	12,552	2,4
APR	140,492	626,476	4,5
APR, ACP	31,724	126,351	4,0
APR, APM	25,120	72,397	2,9
Frente a APR	56,133	196,870	3,5
NA	406,306	1,259,406	3,1
Total general	958,002	3,132,440	3,3

Fuente: elaboración propia con base en el Registro Único de Vivienda (RUV), en información proporcionada por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Invi) y en el SIG de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

veces más de la superficie del predio y en las áreas donde aplican las APR es donde se incrementa por encima del promedio.

Lo anterior tiene como base la existencia de recursos para proporcionar servicios públicos (particularmente agua, drenaje y movilidad) que demanda el incremento poblacional y de vivienda que trae consigo la densificación.

Para establecer estos soportes, el incremento de densidad por aumento del parque habitacional, en el conjunto de la ciudad, normativamente se regula, en principio, a partir del uso de suelo habitacional con la literal Z<sup>12</sup> o bien con la NGO 11. Y, como excepciones, puesto que modifican la zonificación original que establecen los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, se utilizan la NGO 10 y, en el caso de la producción de VIS y popular, la NGO 26.

<sup>12</sup> La literal Z significa que la densidad se establece según lo que indique la zonificación del PDDU. Cuando se trata de vivienda mínima, el mismo PDDU lo define.

NGO 11. *Cálculo del número de viviendas permitidas e intensidad de construcción con aplicación de literales*

En cuanto al establecimiento de densidades con aplicación de literales,<sup>13</sup> lo que se observa en la Tabla 4 es que tanto el Invi como el SIP construyeron mayoritariamente en las zonas de densidad media, seguido de las zonas de densidad alta, y que ambos construyeron un número superior de las viviendas permitidas en cada predio. Sin embargo, como se observa en la Tabla 5, es de destacar que el sector inmobiliario privado fue el que más excedió la cantidad establecida como máxima, particularmente en zonas de alta y de baja densidad, lo cual implica una sobreexigencia de disponibilidad de servicios de la que originalmente en la zonificación secundaria se considera como óptima.

Respecto de la NGO 26, lo que muestran los siguientes planos (Figura 2) es que, en términos generales, sí hay una correspondencia entre la ubicación de cada intervención con los usos y densidades permitidos por la aplicación de esta norma en la zonificación directa, salvo en los casos del Invi, que puede hacer uso de la norma, independientemente de la ubicación de sus proyectos.

Lo anterior se puede interpretar como que tanto el promotor público como el privado no hacen más que aprovechar las oportunidades (legales y legítimas o no) que les proporciona la normatividad y la gestión urbana en cuanto a la intensidad de utilización del suelo a través del incremento del número de niveles permitido (es decir, de una reserva territorial que los mismos desarrolladores identifican como que está “en el aire”). Sin embargo, se trata de instrumentos legales y de

<sup>13</sup> La NGO 11 establece que el número de viviendas que se puede construir depende de la superficie del predio, el número de niveles, el área libre y la literal de densidad que determina el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano; ésta última se relaciona con la dotación de servicios con que cuenta cada área de la ciudad. Esta condición se identifica en los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano con una literal ubicada al final de la nomenclatura correspondiente a la zonificación, altura y área libre. Esta literal se identifica con las densidades: A: Alta (una vivienda cada 33.0 m<sup>2</sup> de terreno), M: Media (una vivienda cada 50.0 m<sup>2</sup> de terreno), B: Baja (una vivienda cada 100.0 m<sup>2</sup> de terreno), MB: Muy Baja (una vivienda cada 200.0 m<sup>2</sup> de terreno) R: Restringida (una vivienda cada 500.0 m<sup>2</sup> o 1,000.0 m<sup>2</sup> de terreno o lo que indique el programa correspondiente) (ALDF, 2005).

Tabla 5. Incremento de densidades por número de viviendas permitidas según literal de densidad

<i>Promotor</i>		<i>Invi</i>			<i>SIP</i>		
Literal de densidad	Viviendas permitidas	Viviendas construidas	Incremento de viviendas permitidas (número de veces)	Viviendas permitidas	Viviendas construidas	Incremento de viviendas permitidas (número de veces)	
A	1,572	3,146	2,00	1,115	3,049	2,73	
B	19	51	2,68	170	1,291	7,59	
M	2,515	7,038	2,80	3,323	7,417	2,23	
Total	4,106	10,235	2,49	4,608	11,757	2,55	

Fuente: elaboración propia con base en el Registro Único de Vivienda (RUV), en información proporcionada por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Invi) y en el SIG de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

actores que no consideran la relación de las intervenciones en la ciudad con las necesidades y posibilidades de las colonias y barrios.

Al respecto, algunas explicaciones de la generación de tensiones entre desarrolladores, gobierno y residentes en la producción del espacio habitable a partir de la utilización de la NGO 26, se desprenden del análisis exploratorio de la opinión de los diferentes actores, que se presenta a continuación.

### **La Norma 26 y la disputa por el espacio**

1. La NGO 26 es una norma para la producción de vivienda intraurbana, que al establecerse con carácter de excepción, puesto que se encuentra sujeta a la interpretación y decisiones unilaterales por parte del gobierno de la ciudad, está articulada estrechamente al ejercicio del poder.

En tal sentido, la Norma 26 genera resistencias ciudadanas, puesto que, desde el punto de vista vecinal, su aplicación implica decisiones

Figura 2. Construcción de vivienda de interés social y zonificación donde aplica la NGO 26



Fuente: elaboración propia con base en el Registro Único de Vivienda (RUV), en información proporcionada por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Invi) y en el SIG de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Cartografía del Observatorio Urbano de la Ciudad de México, UAM-Azcapotzalco.

arbitrarias para cambiar los usos de suelo previamente establecidos en el PGDU y los PDDU o parciales, pasando por alto los procesos de planeación y, con ello, la necesidad de debatir abiertamente la utilidad pública de los proyectos.

Relacionado con lo anterior, se observa una contraposición entre lo que establece la zonificación para cubrir el objetivo de maximizar y distribuir homogéneamente la riqueza derivada del valor del suelo, frente al manejo de instrumentos de fomento que, mediante excepciones a esta zonificación, favorecen la inversión privada, en un contexto de opacidad gubernamental de las decisiones sobre autorizaciones para la construcción de vivienda con Norma 26 (las densidades óptimas, las zonas de riesgo, la provisión agua, etcétera).

Las consecuencias de esto, de acuerdo con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2015), es que al no existir supervisión y vigilancia de los actos administrativos emitidos y de su consistencia con los instrumentos de planeación urbana, se transgrede el derecho a un nivel de vida adecuado tanto de los residentes como de quienes adquieren la vivienda, puesto que no se garantiza el adecuado funcionamiento y abastecimiento de servicios públicos.

En esta misma tesitura, la inconformidad del ciudadano es por las atribuciones limitadas que tienen las instituciones encargadas de recibir las quejas y “defender” al ciudadano como la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial y la CDHDF, que sólo pueden emitir recomendaciones, aun cuando existen todos los elementos para proceder en contra de la ilegalidad de las construcciones.

Así, la Norma 26 plantea una contradicción principal: la normatividad como instrumento para equilibrar los intereses y cubrir derechos colectivos y, al mismo tiempo, la necesidad de brindar certidumbre jurídica y económica a la inversión inmobiliaria privada.

2. Parte del problema de la aplicación de esta norma radica en que no ha logrado establecer un equilibrio adecuado entre controles efectivos sobre los usos y derechos del suelo, *antes* de su aplicación: precios finales comprometidos (mediante registro de Manifestación de Construcción y corrida financiera); diseño, superficie y acabados de la vivienda (certificados únicos de zonificación) y localización (fuera de los límites de programas parciales y de zonas de riesgo, abastecimiento

de servicios, anchos de calle, etc.); y, *después* de su aplicación (constatación de precios finales, revisión de avisos de terminación de obra y emisión de permisos de uso y ocupación de la vivienda).

Al respecto, algunos de los factores generadores de tensiones entre los actores son:

- La redacción de la Norma no permite identificar con claridad lo que se quiere lograr; hay muchas aristas que se prestan a interpretaciones sobre dónde y cómo aplica. La consecuencia es que, desde la legalidad, “la interpretación normativa faculta al desarrollador a hacer algo ilegal” (Conduse, 2016).
- Se otorgan Certificados Únicos de Zonificación a proyectos de vivienda que no cumplen con las alturas de los edificios y tamaño de los departamentos, así como los anchos de calle, además de que los permisos de ocupación se dan después de que está ocupada la vivienda, incumpliendo con ello otras disposiciones administrativas como el Reglamento de Construcciones, Normas Técnicas para el proyecto arquitectónico, Ley de Procedimiento Administrativo, entre otros (CDHDF, 2015).
- Cuando se interponen juicios de lesividad por transgresión de la norma, no hay seguimiento de éstos, de modo que las sanciones establecidas en la misma no se llevan a cabo (por ejemplo la revocación de actos administrativos otorgados a su amparo).
- La carencia de un seguimiento preciso de su aplicación ha generado abuso por parte de los agentes inmobiliarios “donde se observa un contraste entre la zonificación autorizada por la aplicación de la norma y las edificaciones realizadas o en proceso de construcción y la inconformidad generada entre los habitantes en diferentes partes de la ciudad a causa de la observación sobre construcciones no correspondientes al interés social” (ALDF, 2015); motivos que originaron su suspensión desde 2013.

3. Desde el punto de vista vecinal, la NGO 26 tiene algunos vacíos que ayudan a simular la construcción de *vis* y popular cuando en realidad se hace vivienda media o alta, lo cual provoca actos de co-

rrupción y procesos de sustitución de población de recursos bajos por sectores con ingresos medios y altos.

En este sentido, resalta como factor de conflicto el establecimiento, cumplimiento y seguimiento del precio de venta de la vivienda que establece la norma. Algunas de las razones son:

- La vivienda es ofertada con dimensiones menores a lo establecido en los programas delegacionales (no se respetan los criterios mínimos de antropometría y habitabilidad —65 m<sup>2</sup>—, que marca la misma norma) y los precios de venta muchas veces no incluyen los acabados interiores, muebles de baños y cocina completos, y todo aquello que permita que a la entrega la vivienda esté adecuadamente habitable.
- Hay una ausencia de mecanismos registrales que garanticen que las acciones de vivienda realizadas dentro de su marco normativo se incorporen como productos inmobiliarios de vivienda social y popular que se requieren en la Ciudad de México.

Así, hay quejas ciudadanas y resoluciones de la PAOT acerca de la constatación de incumplimiento de las disposiciones sobre el precio de venta, en las que se comprueba que la vivienda es ofertada con excedentes de 100% y más de lo que establece la norma y la LDUDF, lo que hace totalmente inasequible la vivienda para la población mayoritaria.<sup>14</sup>

Al respecto, tampoco existen mecanismos jurídicos eficaces de supervisión y seguimiento del cumplimiento del precio de venta y para castigar a las empresas que violan la Norma 26.

En respuesta a tales inconformidades, inversionistas del sector inmobiliario argumentan que el precio de la vivienda establecido en la NGO 26 no considera los costos reales de producción de la vis y popular: “La vivienda de interés social en la Ciudad no puede costar menos de 600 mil pesos; de hecho, para que sea viable a ojos de los inversionistas, este tipo de vivienda debería tener un costo —en sus propios cálculos— entre 1.2 y 1.4 millones de pesos” (Conduse, 2016).

<sup>14</sup> Según información de la CDHDF (2015), existen evidencias de que una vivienda que tendría que ofertarse en un precio máximo de 712,000 pesos mexicanos (630 USD) en 2013, se vendieron en un rango de 1.5 millones de pesos (entre 1,344.5 y 1,780.3 USD).

Así también, argumentan que la evolución del ingreso del salario mínimo y la capacidad adquisitiva de los ciudadanos no va en correspondencia al incremento de los costos del proceso de producción de la vivienda.

Otro punto de discusión es que, desde el punto de vista notarial, es una norma urbana que pretende detener el valor de la propiedad, lo que va en contra de la regla general de que, en materia civil y sobre todo en compra-venta de inmuebles, el precio lo pactan libremente las partes. Es decir, pretende reconocer la *vis* a partir de establecer un precio final, en un país donde lo que se protege es precisamente la propiedad privada (ALDF, 2016).

Con base en lo anterior, la Norma 26 plantea uno de los conflictos urbanos principales: el derecho a una vivienda asequible para la población de escasos recursos y la protección de la propiedad privada. En tal sentido, la Norma 26 está en el corazón del problema de las reservas territoriales para *vis* y popular como un tema de interés público.

4. Al respecto, otra contradicción presente es la dificultad gubernamental para explicar y legitimar que la *vis* es un asunto de interés público e interés general, por lo que al ciudadano no le queda claro cómo la realización de este tipo de intervenciones urbanas le va a retribuir o conviene a la ciudad. Al contrario, la construcción de *vis* es percibida como un factor de desvalorización de la propiedad y de desprestigio del barrio.

Así también, la percepción ciudadana es que con la aplicación de la *NGO 26* hay manejo de recursos fiscales mediante aportaciones no cobradas al inmobiliario, que finalmente contribuyen a rentabilizar aún más el capital invertido y no retribuye en mejores condiciones del hábitat urbano.

En esta misma tesitura, tampoco se observa en el sector inmobiliario un reconocimiento real del interés público que representa la *vis*, puesto que, aún garantizada la ganancia de su inversión, busca mecanismos para rentabilizar aún más su capital.

Lo anterior origina que haya una diferencia muy grande entre la finalidad original y los verdaderos resultados de la aplicación de esta norma.



## Conclusiones

Las tensiones generadas a partir de la *NGO 26* expresan la contradicción entre los mecanismos de regulación de los usos de suelo (con fines de interés público y beneficio social) que dejan en entredicho su capacidad para lograr el desarrollo armónico de la ciudad, y los de fomento, que operan de forma inductiva para garantizar la viabilidad de la producción de vivienda como negocio y la competitividad urbana, que convierten a la planificación indicativa en un obstáculo (que hay que librar) para satisfacer las exigencias del proceso de acumulación capitalista.

Esto condiciona las formas de producción del espacio habitable en la ciudad y las relaciones sociales entre los diferentes actores que intervienen en la producción y circulación de la vivienda como déficit social, sobre todo porque la gestión urbana local tiene que proveer un marco institucional acorde con las aspiraciones de los promotores inmobiliarios, al mismo tiempo que a una gestión clientelar del financiamiento para vivienda a través del Invi, y hacer frente al incremento de la desigualdad de oportunidades de acceso a la vivienda de bajo costo en espacios de la centralidad.

Así, la Norma 26, como mecanismo de regulación urbana y para incentivar la producción de *vis* (suspendida temporalmente desde 2013 para los inversionistas privados y vigente para el Invi y otros organismos públicos), ha generado contradicciones urbanas relacionadas con: la calidad y cantidad de viviendas y la normalización de los precios de la vivienda (calidad / precio final); los grados de eficiencia en el uso de los recursos, especialmente el suelo urbano (densidades, incentivos fiscales y facilidades administrativas / localización y precio de oferta de la vivienda) cuya gestión, tal y como ha funcionado, resulta controvertida tanto desde una perspectiva social como ambiental; sesgos en la selección de la población beneficiada de la *vis* producida en las áreas centrales, al disminuir estrepitosamente la vivienda financiada por el Invi y dejar el grueso del mercado de *vis* en manos del sector inmobiliario privado (*vis* / vivienda media), lo que hace de las áreas centrales que sean caras y excluyentes.

También pone en tensión la función social de la propiedad frente a la protección de la propiedad privada y la producción de vivienda como factor de rentabilidad de capital inmobiliario privado (interés público / interés social / interés privado) mediante la producción de un bien con valor de uso que, inevitablemente, entrará al mercado con un valor de cambio.

Adicionalmente, la localización de las acciones de vivienda (en diferentes contextos urbanos), en la medida en que la gestión de los mismos —en el caso del Invi— descansa en la expresión organizada de la demanda, depende sobre todo de la respuesta del gobierno y de la presión que ejercen estas organizaciones; y, en el caso de los privados, depende sobre todo de los costos del suelo y del cálculo para la obtención máxima de ganancia, de modo que se observa una desarticulación entre los programas de vivienda popular y las políticas de suelo, que pone en evidencia el interés por atender las necesidades de vivienda de la población de menores ingresos, muy por debajo del interés por apoyar las inversiones del sector inmobiliario.

Así, la aplicación de la Norma 26 pone de manifiesto la contradicción entre el derecho a la vivienda y la vivienda como factor de competitividad urbana y de crecimiento económico y, con ello, el papel del Estado como garante de derechos o facilitador para la acumulación de capital. Expresa, en síntesis, el desequilibrio entre la eficiencia y la equidad.

## **Bibliografía**

Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) (2003), “Decreto por el que se aprueba el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PGDU)”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, núm. 141, México, Gobierno del Distrito Federal.

— (2005), “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan las Normas Generales de Ordenación, para formar parte de la Ley de Desarrollo Urbano y del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, 15 p.

— (2015), Acuerdo para recabar información sobre la Norma de Ordenación General 26, México, 12 p.

- Basurto Quijada, Ana Elizabeth (1995), “Principio iv. Vivienda digna y adecuada”, *El derecho a la vivienda. Principios, políticas e instrumentos. Marco internacional. El pueblo hacia Hábitat II*, México, HIC & FOSovi, pp. 64-72.
- Calderón Calderón, Basilio (2004), “La ciudad del todo urbanizable: estrategias del sector inmobiliario y nuevas e insostenibles formas de urbanización”, *Ciudades*, núm. 8, Valladolid, España, Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial de la Universidad de Valladolid, pp. 135-155, disponible en <http://uvadoc.uva.es/handle/10324/10261>
- Cámara de Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada DOF 27-01-2016.
- , Ley de Vivienda. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Última Reforma DOF 20-04-2015.
- , Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), *Diario Oficial de la Federación*, 28 de noviembre de 2016.
- Carrión, Fernando (2000), *Lugares o flujos centrales: los centros históricos urbanos*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (CCMDC) (2010), Ciudad de México, 38 p., disponible en <http://derechoalaciudaddf.blogspot.com/>
- Centro de Investigación y Documentación de la Casa (Cidoc) y Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) (2005), *Estado actual de la vivienda en México 2005*, México, Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, Secretaría de Desarrollo Social, 85 p.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) (2015), “Recomendación 4/2015”, México, CDHDF, 96 p.
- Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) (2010), *Guía para la Redensificación Habitacional en la Ciudad Interior*. Ciudad de México: Gobierno Federal. Secretaría de Desarrollo Social, pp 12-58
- Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable (Conduse) (2016), “Informe sobre Diagnóstico Ciudadano e Imagen Objetivo”, México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 16 p.

- Coulomb, René (2013), “Las políticas de vivienda de los estados latinoamericanos”, B. Ramírez V. y E. Pradilla C. (coords.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, México: Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 563-615.
- Coulomb, René y Cristina Sánchez-Mejorada (1991), *¿Todos propietarios? Vivienda de alquiler y sectores populares en la ciudad de México*, México, Cenvi, 263 p.
- Daher, Antonio (1991), “Neoliberalismo urbano en Chile”, *Revista Estudios Públicos*, vol. 43, pp. 281-300.
- Departamento del Distrito Federal (DDF) (1987), Acuerdo por el que se aprueba la nueva versión del Programa General del Programa Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1987, *Diario Oficial de la Federación*, pp. 2-15.
- Duhau, Emilio (1993), “La política social y la gestión estatal de la pobreza”, *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos. Lecturas de actualización sobre la Ciudad de México*, México, OCIM/UAM-A, pp. 235-255.
- Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Invi) (2015), *Reglas de operación y políticas de administración crediticia y financiera*, México, Gobierno del Distrito Federal.
- Jefatura de Gobierno (2000), “Bando Informativo número 2. Impulso del crecimiento habitacional del centro de la Ciudad de México”, México, Gobierno de la Ciudad de México.
- , (2010), Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga la Norma de Ordenación Número 26, que forma parte de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, pp. 21-25.
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF), *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 15 de julio de 2010. Última reforma 06-10-2016.
- Marengo, Cecilia (2010), “La planificación del crecimiento urbano: entre la regulación, la flexibilización normativa y las desigualdades socio-espaciales”, *Revista Científica Guillermo de Ockham*, vol. 8, núm. 2, Colombia, Universidad de San Buenaventura, pp. 69-83.

- Mercado, Ángel (1997), “Reservas territoriales para usos urbanos en el Distrito Federal”, en Roberto Eibenschutz (coord.), *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la ciudad de México*, t. II, México, UAM-A/Miguel Ángel Porrúa.
- Monterrubio, Anavel y Esperanza Pita (2012), “Participación del gobierno local en el acceso al suelo para vivienda social en las áreas centrales de la ciudad de México: alcances y desafíos”, en Alfonso x Iracheta Cenecorta, Enrique Soto Alva y Carolina Inés Pedrotti (comps.), *Participación y responsabilidad social frente al fenómeno territorial: la gestión social del suelo urbano. Memorias del V Congreso Nacional de Suelo urbano. XIII Seminario – taller Internacional de la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad y II Seminario Nacional de Forópolis*, Estado de México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Monterrubio, Anavel (2014), *Factores y actores para la renovación urbana del hábitat popular en barrios céntricos de la Ciudad de México, 1985-2006*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados / LXII Legislatura, 466 p.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2015), “Políticas de vivienda y desarrollo urbano en México - una agenda de reformas sin precedentes”, en *Transformando la política urbana y el financiamiento de la vivienda*, Estudios de políticas urbanas de la OCDE, México, pp. 3-15, disponible en <https://www.oecd.org/gov/sintesis-del-estudio-mexico.pdf>
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (1992), Acuerdo de coordinación para el fomento de la vivienda (ACFV), *Diario Oficial de la Federación*, México, pp. 14-32.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) (1997), “Guía para la interpretación de las Normas de Ordenación 1997-2000”, Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, México, Seduvi.

*Otras fuentes consultadas:*

- Sistema de Información Geográfica de la Seduvi (2016), consulta en línea <http://ciudadmx.df.gob.mx:8080/seduvi/>

Registro Único de Vivienda.

Instituto de Vivienda del Distrito Federal.

Secretaría de Finanzas del Distrito Federal (SFDF) (2017), disponible en [https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/unidad\\_cuenta.html](https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/unidad_cuenta.html)

# Apuntes para el análisis de los conflictos urbanos y gobernabilidad metropolitana en México

Salvador Moreno Pérez\*

...la ciudad donde vivo  
es mi cárcel y mi libertad...  
Joaquín Sabina

*Resumen:* En el presente artículo se hace una revisión teórico-conceptual sobre los conflictos urbanos. En general, se explica por qué surgen, si son propios de las dinámicas urbanas, cómo se dirimen y cuáles son las relaciones con el derecho. Para ello, en la primera parte, se revisan algunos conceptos desde la sociología, como movimiento social, conflicto y cambio social; en segundo lugar, se define y explica el conflicto urbano; los diferentes tipos y las formas de solucionarlos, así como su relación con la gobernanza y la gobernabilidad metropolitana. Por último, se revisan las principales disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el tratamiento del conflicto y se hacen algunos comentarios finales sobre participación social y el derecho a la ciudad.

*Palabras clave:* conflicto, conflicto urbano, movimiento social, gestión, planeación, gobernanza, gobernabilidad, legislación y participación social.

## **Urban conflicts and metropolitan governance in Mexico**

**Abstract:** The present article is a theoretical conceptual revision of urban conflicts. In general, it explains why they arise, if they are typical

\* Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, CESOP, México. Correo electrónico: salvador.moreno@congreso.gob.mx

of urban dynamics, how to settle and what are the relations with law. To do this, the first part reviews some concepts from sociology, such as social movement, conflict and social change; secondly, urban conflict is defined and explained; the different types and ways of solving them, as well as their relationship with governance and metropolitan governance. Finally, the main provisions of the General Law of Human Settlements, Territorial Ordering and Urban Development for the treatment of urban conflict are reviewed and make some final comments on social participation and the right to the city.

*Keywords:* conflict, urban conflict, social movement, management, planning, governance, governability, legislation and social participation.

## **Introducción**

Diferentes estudios han demostrado que los conflictos son inherentes a la vida y cumplen un papel fundamental en la transformación de las sociedades. Además, tienen una estrecha vinculación con el poder y el orden (Simmel, 2010; Calderón, 2012). En general en los sistemas democráticos el papel del Estado es mediar para mitigar o evitar el conflicto.

El espacio donde ocurren los conflictos es relevante para entender sus dinámicas y potencialidades; en América Latina éstos son sobre todo urbanos (87%) y sólo 13% se desarrolla en zonas rurales (Calderón, 2012).

Lo anterior viene a colación porque el ordenamiento y la planeación de las ciudades tienen como telón de fondo las controversias derivadas de la apropiación de los espacios y territorios. Con el objetivo de aportar elementos a la discusión actual sobre la reforma urbana, se plantea desarrollar el presente documento sobre la gestión de los conflictos urbanos en las zonas metropolitanas del país.

En términos generales, se puede afirmar que los conflictos son inherentes al desarrollo urbano; en ese sentido, José Sánchez-Parga expresa que, por lo contrario, cuando la conflictividad social rebasa ciertos umbrales máximos soportables por un régimen democrático, la sociedad resulta ingobernable. Cuando no hay posibilidad de pactos o negociaciones, la degeneración de la confrontación deriva en violencia



social, o la delincualización de la sociedad, lo que podría exponer a la democracia a una reacción de las fuerzas represivas y autoritarias (Sánchez-Parga, 1995: 94).

La transgresión mínima y máxima de la conflictividad conlleva a una deslegitimización de la democracia tanto desde el punto de vista de la acción de gobierno como de la sociedad.

En el siguiente apartado se hace una revisión conceptual para diferenciar los conflictos con los movimientos sociales.

### **El conflicto y los movimientos sociales**

En la teoría social se han presentado diferentes visiones sobre la organización y evolución de las sociedades. Dos de los enfoques principales se refieren a aspectos que se basan en el consenso entre los hombres para convivir en sociedad; otros, en contraste, toman el conflicto como motor histórico de la dinámica social.

La primera visión sobre el orden e integración social se inspira en el pensamiento de Rousseau y presenta una imagen armónica de la sociedad, en la que la integración social es el resultado del consenso de sus elementos y se caracteriza por la concepción de sociedad como sistema estable de elementos, la funcionalidad de cada elemento social, la existencia de equilibrio entre los elementos y el consenso de todos ellos para el mantenimiento de la sociedad (Giner, 2009).

La segunda concepción, a diferencia de la primera, toma la imagen de discordia social; aquí sólo es posible la integración por la vía de la coacción. Es el modelo de pacto social presentado por Hobbes: sus tesis principales plantean que la sociedad está en constante cambio, se integra por elementos contradictorios que contribuyen al cambio social y la coacción de algunos elementos sobre otros para el mantenimiento de la sociedad (Giner, 2009).

Los mecanismos de la acción social se basan en una tendencia a la integración, pero dicha tendencia no está exenta de ciertas actividades de oposición o conflicto. El conflicto es un aspecto básico del cambio social, ya que permite resolver divergencias de grupos o colectividades para alcanzar un nuevo modelo de integración social. El estudio del

cambio social ha desarrollado esquemas y teorías basadas en el conflicto social (Giner, 2009).

Los movimientos sociales son una de las fuerzas principales que llevan al cambio de las sociedades; generalmente imponen o crean una situación de intenso conflicto social, y casi siempre se ven estrechamente vinculados a algún problema social apremiante (Baldrige, 1978: 296).

El conflicto o movimiento social en el pensamiento marxista es una necesidad para lograr la transformación social. Existen muchas clases de movimientos sociales, aunque no todos fomentan el cambio social.

En su momento, Georg Simmel señaló que los factores de la interacción social son la subordinación, la supraordenación, el intercambio, el conflicto y la sociabilidad. Además, mostró interés en el análisis de los elementos sociológicos de las relaciones interpersonales centradas en el problema del conflicto, lo que llevó a definir éste como parte integrante y necesaria de las sociedades y las relaciones humanas. También concibió el conflicto como algo integrador, una forma de socialización de las sociedades (2010: 17-18).

Para Simmel el conflicto representa el elemento positivo por cuanto teje, desde la negatividad, una unidad que sólo conceptualmente, pero no en los hechos, es disyuntiva. Agrega que la sociedad se compone tanto de tendencias unitarias como disgregadoras y en ese sentido los juzga como positivos.

En las ciudades, considera este mismo autor, la antipatía produce las distancias y las repulsas sin las que la vida sería imposible, en estricto sentido, en las grandes ciudades: “lo que puede parecer como un elemento de disociación es, en realidad, una de las formas elementales de socialización”.

Por su parte, J. Víctor Baldrige define de manera general los movimientos sociales como “una forma de comportamiento colectivo, en el que hay un grupo activo y organizado que promueve o hace resistencia al cambio. El movimiento tiene metas definidas, una estructura organizada y una ideología clara y orientada al cambio” (1978: 298).

El mismo autor postula que los movimientos sociales tienen cuatro características principales: 1) orientación al poder; 2) orientación de los valores, intento de alternar valores y normas; 3) orientación de ex-

presión personal, servir a las necesidades personales de los miembros del movimiento; 4) orientación de resistencia, intento de resguardarse de otros movimientos que tienen valores y metas contradictorias.

Es necesario hacer notar que los conflictos urbanos no son movimientos sociales, en estricto sentido, aunque pudieran llegar a convertirse. Jesús Giner (2009) considera que los tipos de conflicto son múltiples y difíciles de clasificar, debido a la variedad de actividad conflictiva que puede darse en cualquier situación humana que requiera unificación y resolución de antagonismos. Los más frecuentes son de origen familiar, lucha de clases, guerra entre estados, luchas por el poder político, ideologías, intereses profesionales, marginación lingüística, racial, religiosa o sexual.

El mismo autor afirma que ciertas formas de conflicto son necesarias para el mantenimiento de la identidad, la cohesión y la delimitación de un grupo social, hasta tal punto que en ocasiones un determinado grupo social no existiría si no viviera en conflicto o en preparación para un conflicto inminente. El intento de integración a partir de una situación de desigualdad social provoca conflicto, pero dicho conflicto es precisamente el factor de cambio social.

Por su parte, Josep Redorta, con base en una cuidadosa revisión teórica, aporta elementos para analizar los conflictos: explica que sobreviene una situación de conflicto cuando existe, por un lado, una tendencia a arriesgarse en una actividad y, por otro, una fuerza opuesta a esa actividad (2011).

El autor considera que no existe una teoría general del conflicto; no obstante, en la literatura se pueden identificar los procesos básicos de conflicto, como se muestra en el Cuadro 1.

Redorta, con base en las visiones existentes sobre el conflicto, plantea que: *a)* es innato en todos los animales, incluido el hombre; *b)* se origina en la naturaleza de las sociedades y depende de cómo se han estructurado; *c)* es una aberración, una disfunción de los sistemas sociales; *d)* ocurre porque es funcional para el sistema social; *e)* ocurre porque se persiguen objetivos incompatibles; *f)* es consecuencia de la pobre comunicación, mala percepción, defectuosa socialización y otros procesos inconscientes; *g)* es un proceso que pasa en todas las sociedades y en todas existe una regulación del mismo.

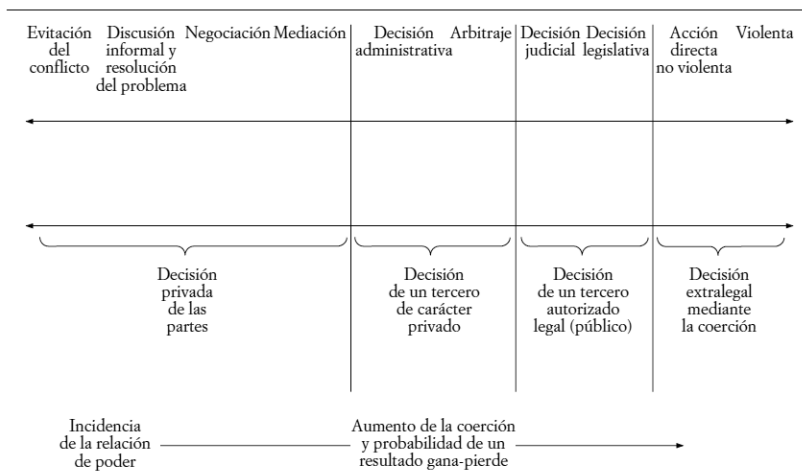
Cuadro 1. Algunos grandes procesos básicos de conflicto

<i>Autor</i>	<i>Tipo de conflicto</i>	<i>Proceso resultante</i>
Freud	Conflicto entre el deseo y la prohibición. (Lucha por el deber).	Represión. Defensas.
Darwin	Conflicto entre el sujeto y el medio. (Lucha por existir).	Diferenciación. Adaptación.
Marx	Conflicto entre clases sociales. (Lucha por la igualdad).	Estratificación social. Jerarquía. Comparación social.
Piaget	Conflicto en la toma de decisiones (Experienciales).	Resolución de dilemas. Aprendizaje.

Fuente: Redorta (2011).

Finalmente, plantea que para la resolución de los conflictos existe un continuo de métodos de gestión. En el Cuadro 2 puede verse este proceso.

Cuadro 2. Continuo de métodos de gestión de conflictos



Fuente: Redorta (2011).

El Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD), a través del Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP), elaboró un estudio sobre protestas sociales en América Latina y considera que éstas son parte integral de esas democracias. Agrega que la política y los actores sociales se hacen y rehacen de forma constante en el conflicto, y éste se alimenta de las relaciones desiguales de poder; no obstante, el conflicto no es sinónimo de guerra: es el orden conflictivo de la interculturalidad y de la diversidad sustancial a la democracia (Calderón, 2012: 12).

El estudio del PNUD considera que las luchas sociales en América Latina han aportado a la democracia. De esta forma cita las luchas por la defensa de los derechos humanos, las protestas de los movimientos estudiantiles por una educación de calidad, los conflictos por la defensa de la condición obrera, las reivindicaciones de los movimientos campesinos, los conflictos urbanos por mejorar la calidad de vida en las ciudades, las protestas de la clase media empobrecida por las crisis y los movimientos indígenas; todas esas luchas, afirma, son portadoras de democracia.

El estudio considera que la democracia es en esencia un orden conflictivo, por tanto, los conflictos sociales son parte del cambio en las democracias latinoamericanas. Además, postula que la conflictividad en esa región comparte ciertos rasgos comunes: *a)* se desarrolla en un contexto caracterizado por la concentración de poder; *b)* desigualdad cuestionada por la ciudadanía; *c)* la desigualdad se expresa en los medios de comunicación; *d)* la participación social en los conflictos es amplia; *e)* las instituciones estatales son débiles y no tienen suficiente capacidad para gestionar los conflictos dentro de los marcos democráticos (Calderón, 2012: 16).

El estudio del PNUD define el conflicto social como “un proceso de interacción contenciosa entre actores sociales e instituciones, movilizadas con diversos grados de organización y que actúan de manera colectiva de acuerdo con expectativas de mejora, de defensa de la situación preexistente o proponiendo un contraproyecto social” (Calderón, 2012: 284). La definición plantea relaciones de poder entre grupos en donde se manifiesta la identidad, los intereses y las orientaciones de las diferentes partes.

Antes de entrar al tema del conflicto urbano es necesario hacer la distinción entre espacio físico y espacio social. El espacio físico es la expresión de la sociedad, el espacio social se retraduce en el espacio físico de forma que los agentes sociales se constituyen como tales en y por la relación con ese espacio (Olivera, 2009).

En general los gobiernos intentan evitar o disminuir los conflictos, aunque éstos son materia importante de estudio de la sociología y el derecho. Al respecto Antonio Azuela apunta que en el diálogo entre la sociología del conflicto y el discurso jurídico hay que partir de reconocer tres hechos: 1) que no todo conflicto se convierte en (o puede ser conducido) por procedimientos jurídicos; 2) que al entrar al mundo del derecho aparecen relaciones de poder que son propias del campo jurídico y que pueden afectar el resultado del conflicto; y 3) que esa “juridificación” del conflicto produce una redefinición del mismo (Azuela y Cansino, 2014: 21-22).

Sin embargo, no todos los conflictos se dirimen con una decisión judicial. Algunos conflictos urbanos se resuelven sin necesidad de acudir a los procedimientos jurídicos. En América Latina, afirma Azuela, “para muchas organizaciones que se ven a sí mismas como protagonistas de un movimiento social, la estrategia jurídica es sólo una entre muchas para enfrentar el conflicto” (Azuela y Cansino, 2014: 21-23).

Antonio Azuela plantea que es necesario estudiar los efectos sociales de la actividad jurídica sobre los conflictos, en particular sobre los urbano-ambientales, ya que al intervenir el derecho le da un sentido diferente al conflicto. Además, recomienda considerar que no todos los jueces están capacitados para hacerse cargo de problemas relacionados con las políticas públicas.

En el Cuadro 3, Azuela propone una línea de investigación sobre la relación entre los conflictos y el orden jurídico que involucra un diálogo interdisciplinario entre la sociología y el derecho.

Por su parte, Natalia Casacov observa que cada vez es mayor el protagonismo de los jueces en las disputas vinculadas con la urbanización. En dicho contexto define los conflictos territoriales como conflictos sociales por el control del territorio que tiene un carácter multidimensional y distributivo. Agrega que surgen en torno a grandes proyectos productivos, de infraestructura e inmobiliarios origina-

Cuadro 3. Efectos sociales de la actividad judicial sobre los conflictos urbano-ambientales

	<i>Distributivos (materiales)</i>	<i>Simbólicos</i>	<i>Políticos</i>
Localizados	Realización (o no) de un proyecto; formación de rentas y ganancias; retrasos (bloqueo de una decisión).	Posibilidad de ser escuchados por un juez. Estigmatización/ legitimación.	Prevalencia de unos órganos del Estado sobre otros (cuando hay controversias entre ellos).
Difusos	Admisión / exclusión de categorías de actores en el proceso judicial (interés jurídico).	Difusión de categorías jurídicas (como marcos cognitivos). Selección / invisibilización de temas y actores.	Formación de políticas públicas. Reorganización de las relaciones del Poder Judicial con los otros poderes.

Fuente: Azuela y Cansino (2014: 28).

dos por cambios en el uso del suelo. Finalmente, lo que está en juego allí es cómo se distribuyen las “externalidades” de esas intervenciones, mientras que en algunas situaciones los actores públicos son cuestionados por haber permitido cierto uso del suelo, o por ser los promotores de algún emprendimiento; en otras, se lo cuestiona por no haberlo impedido (Cosacov, 2014: 148).

Una visión complementaria de la anterior la ofrece Arturo Chávez, quien considera que un orden significa el reconocimiento del desorden porque el efecto inmediato de todo sistema jurídico es la producción de delitos. La existencia de una norma jurídica no logra, por sí sola, la anulación de los actos o acciones que son tipificadas como delitos (2006: 17).

Con base en esa argumentación, el derecho es resultado del conflicto social y su aplicación genera nuevos conflictos sociales. En algunos casos los conflictos conducen a reformas legales; en otros al uso de la fuerza legítima para controlar los conflictos con apego a derecho.

Una y otra alternativas dependen del cálculo y el poder de los actores del conflicto (2006: 21).

A continuación se describen las características de los conflictos urbanos, los aspectos que los hacen especiales y motivo de estudio.

### **Los conflictos urbanos**

Los conflictos urbanos son expresiones de inconformidad y tienen la característica de que ocurren en las ciudades y básicamente se producen por la apropiación del espacio. Sin embargo, es necesario hacer notar que el conflicto urbano es parte de un proceso histórico más amplio. Así lo documenta Diego Martín Olivera (2009), quien considera que el conflicto urbano se instala en el contexto de crecimiento de la desigualdad y el dominio de la marginalidad en América Latina.

Para analizar el orden urbano, Duhau y Giglia clasifican el orden formal urbano en dos grupos de normas: *a)* las orientadas a la regulación de la apropiación del suelo y sus usos y a la producción de la ciudad (normas de planeación, de construcción, de infraestructura y de equipamiento, y derechos de propiedad); *b)* las orientadas a la regulación de las prácticas urbanas u “orden reglamentario urbano” (2004: 264).

En esa tesitura los autores consideran que los conflictos por el espacio mediante la vía legal implican la disputa endémica entre distintos actores, los residentes y los no residentes, y la competencia entre los usos que darán al espacio bajo dominio privado, así como los usos y formas de aprovechamiento de los espacios públicos.

Por ello plantean una metodología para el estudio de los conflictos que debe considerar las formas de producción de la ciudad y de la constitución de un orden urbano. Recomiendan, por tanto, abordar el fenómeno metropolitano desde la perspectiva de la relación entre las modalidades de producción del espacio urbanizado, las formas de organización de dicho espacio que resultan de tales modalidades —en particular en lo que respecta a la relación entre espacio público y espacio privado— y la producción y reproducción de cierto orden urbano (véase Cuadro 4) (Duhau y Giglia, 2004: 284).



Cuadro 4. Contextos urbanos y conflictos por el espacio

<i>Urbanismo</i>	<i>Espacio disputado</i>	<i>Espacio homogéneo</i>	<i>Espacio colectivizado</i>	<i>Espacio negociado</i>
<i>Ibérico moderno</i>	<i>Ciudad Jardín</i> <i>Suburbio</i>	<i>Funcionalista</i>	<i>Popular informal</i>	
Organización del espacio	Central Pluri funcional. Espacio público como escenario del espacio privado.	El espacio colectivo	Espacio público como residuo producido a partir de la vivienda.	
Conflictos dominantes	Coexistencia de usos heterogéneos. Uso residencial amenazado por los usos del espacio público.	Cooperación imposible. Confusión respecto de los derechos sobre el espacio. Fenómeno del "fronteras (simbólicas o físicas).	Entre vecinos por violación de arreglos tácticos en cuanto al uso del espacio público.	
Gestión de los conflictos	Recurso por la vía contenciosa a las calificaciones jurídicas del espacio.	Divisiones endémicas. Recurso a la autoridad. Repliegue, indiferencia o anomia.	Altos umbrales de tolerancia. Evasión del conflicto abierto hasta un desenlace violento.	

Fuente: Duhau y Giglia (2004: 258).

Al final la metodología de Duhau y Giglia explica que no todos los conflictos urbanos, por tener ese carácter, son los mismos u homogéneos; cada forma de apropiación del espacio generará tipos especiales de conflicto.

El conflicto urbano es especial porque no puede dissociarse del espacio de ocurrencia, no es único ni tampoco homogéneo. Las ciudades son el resultado de conflictos por la apropiación de los espacios.

El conflicto también representa un área de oportunidad a los diseñadores o planificadores urbanos, ya que se pueden prevenir, administrar o resolver las controversias entre particulares y entre éstos y las autoridades de gobierno (Meneses, 2014).

Meneses plantea que existen diversos mecanismos para la solución de los conflictos que no están sujetos a los principios establecidos en las leyes o normas de juego prefijadas, sino a la correlación de fuerzas entre los actores.

Uno de los mecanismos de solución de conflictos es la negociación, que en palabras de Arturo Chávez:

[...] supone un procedimiento de discusión entre las partes adversas por medio de representantes oficiales, cuyo objetivo es llegar a un acuerdo. Para que se pueda dar una verdadera negociación, es necesario que exista un mínimo de intereses comunes o complementarios entre los adversarios, que exista una motivación por ambas partes para llegar a un acuerdo, así como la existencia de un equilibrio de fuerzas que no sea demasiado desigual. Cuando esto no ocurre, el conflicto no puede resolverse, o se resuelve por el aniquilamiento de una de las partes (2006: 97-98).

Podemos resumir las posiciones anteriores afirmando que en términos generales la planeación urbana admite la participación social de forma marginal, no impacta en la toma de decisiones que afecten el destino de la ciudad y es una de las partes relevantes de los conflictos en los espacios urbanos.

En forma categórica, Miriam Alfie afirma que las causas de los conflictos se relacionan con las demandas incumplidas de los representantes, la pérdida de confianza de los ciudadanos en las instituciones, la afectación directa a los modos de vida y la exclusión social,

que entre otros factores generaron una nueva conflictividad social y política. Las decisiones de los gobernantes ya no pueden cifrarse en una verticalidad unívoca (2013: 752).

Por lo anterior recomienda que los gobiernos informen, transparenten sus acciones, rindan cuentas y se responsabilicen de sus actos. En este caso es evidente que la participación de diversas instancias de gobierno en la definición del proyecto, sus alcances y pertinencia, muestran lo delgada y frágil que puede ser una decisión que no está respaldada con el monitoreo y la vigilancia de una parte de la ciudadanía (la más afectada).

### **Tipología de conflictos urbanos**

En la sección anterior se estableció que la conflictividad urbana no es homogénea y que depende de muchos factores. En este apartado se revisan los principales tipos de conflictos urbanos.

El estudio desarrollado por el PNUD sobre los conflictos en América Latina identifica tres campos de conflicto: *a)* las demandas y luchas por la reproducción social, son prácticas por una mejor calidad de vida; *b)* los conflictos institucionales buscan mayor eficacia y legitimidad de las instituciones del Estado, y *c)* los conflictos culturales buscan cambiar los modos de vida y por ello se les considera conflictos estratégicos, como se puede apreciar en el Cuadro 5.

La noción de *conflictividad* da cuenta de una situación de conjunto, no es la suma de los conflictos puntuales, sino éstos más las relaciones que se establecen a partir de ellos. En ese marco la mayoría de los conflictos urbanos se pueden encasillar en la tipología de conflictos institucionales y de gestión, que comprende las siguientes conflictividades: prestación de servicios públicos; gestión administrativa; situación/medidas legales; cuestionamiento y/o reconocimiento de autoridades; incumplimiento de convenios y de límites político-administrativos (véase Cuadro 5).

Rodrigo Meneses, en un esfuerzo de generalización, define el conflicto urbano como un tipo particular de relaciones sociales que es el resultado de la convergencia espacio-temporal de intereses incompatibles

## Cuadro 5. Tipología de conflicto por campo de conflictividad

<i>Conflictos por reproducción social</i>
Laboral/salarial Medidas económicas/situación económica Tierra
<i>Conflictos institucionales y de gestión</i>
Prestación de servicios públicos Gestión administrativa Situación/medidas legales Cuestionamiento y/o reconocimiento de autoridades Incumplimiento de convenios Límites político-administrativos
<i>Conflictos culturales</i>
Ideológico-políticos Seguridad ciudadana Recursos naturales y medio ambiente Derechos humanos Valores/ creencias/ identidad Otros

Fuente: Calderón (2012: 128).

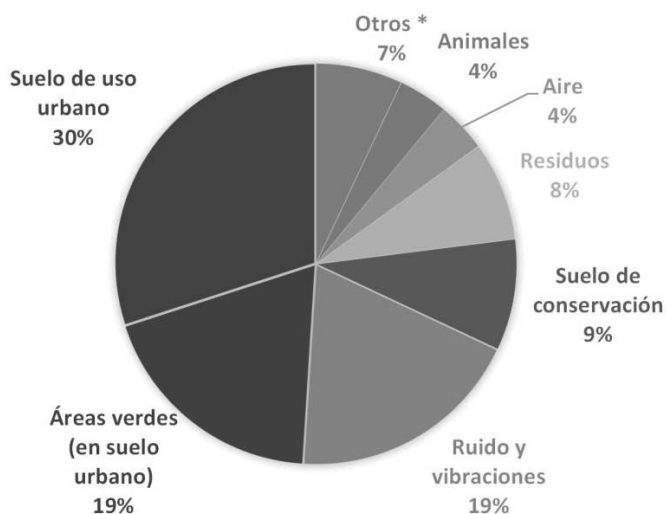
(razones del conflicto) entre dos o más actores (partes del conflicto) con respecto a los usos o localización de un pedazo concreto del territorio urbano (componente geográfico del conflicto) (2014: 295).

El mismo autor considera que es posible identificar tres grandes tipos de conflictos urbanos: *a) Conflictos por áreas verdes en suelo urbano*: se refiere a aquellas disputas derivadas de actos de invasión, destrucción o deterioro de áreas verdes (parques, jardines) ubicadas dentro de un territorio urbano; *b) Conflictos por el ruido*: representa aquellas disputas derivadas de la emisión de ruidos producidos por centros de entretenimiento o consumo, como bares o restaurantes. Esta categoría también incluye emisiones de ruido emitidas por maquinaria utilizada en algunas construcciones u obras, así como algunos centros de trabajo; *c) Conflictos por el uso de suelo*: se trata de aquellas disputas relacionadas con la construcción de nuevas edifica-

ciones o de la modificación, presumiblemente ilegal o no autorizada del espacio construido. Estos conflictos también involucran cambios en las actividades tradicionalmente alojadas en un vecindario, o en la modificación, autorizada o no, del vecindario (Meneses, 2014: 298-299).

Rodrigo Meneses realiza un seguimiento de los conflictos registrados por la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento del Distrito Federal (PAOT-DF) durante el periodo 2002-2012, que en ese lapso tuvo un agregado de 14,650 conflictos: destacan los relacionados con el uso de suelo (30%); derivados de la invasión, destrucción o deterioro de áreas verdes en suelo urbano (19%) y aquellos que son consecuencia directa de emisiones de ruido producidos por fábricas, bares o restaurantes (19%). Es decir, la tipología establecida por Meneses abarca 65% de los conflictos conocidos por la PAOT en el periodo de estudio (véase Gráfica 1).

Gráfica 1. Distribución porcentual de conflictos procesados por PAOT-DF, 2002-2012



\* En otros se incluye conflictos causados por agua, áreas de valor ambiental, contaminación visual, barrancas, energía lumínica y térmica.

Fuente: Meneses (2014: 300).

Meneses afirma que los conflictos urbanos tienden a multiplicarse y difícilmente desaparecerán. Menciona que una de sus cualidades, por lo menos en la Ciudad de México, es la proximidad que ocupan los actores respecto al espacio o el bien (ambiente, uso de suelo) afectado.

Además, señala que la posibilidad de que los conflictos puedan institucionalizarse depende del “tamaño” y el nivel de organización de los agentes movilizados. Aquí afirma que los conflictos relacionados con el medio ambiente involucran a un número mayor de personas no necesariamente “vecinas” o que mantienen una gran proximidad con el conflicto, mientras que los conflictos derivados por el uso de suelo o contaminación auditiva tienden a mantenerse en un ámbito “local” y los alcances dependen de la capacidad de movilización de los vecinos.

Sobre el estatus jurídico de los actos denunciados, Meneses señala que es común, al menos en la Ciudad de México, que los agentes movilizados etiquetan la obra, actividad o uso de espacio como ilegal, irregular o no autorizado y representa un medio para probar su afectación y que además “tienen al derecho de su lado”.

Finalmente, su análisis muestra que existen diferencias entre los tipos de conflicto y las relaciones entre los agentes movilizados. La observación indica que los conflictos originados por la invasión, el deterioro o la destrucción de áreas verdes en suelo urbano están relacionadas con una acción u obra implementada por entidades públicas, mientras que las disputas relacionadas con la construcción de nuevas edificaciones o la modificación del espacio se encuentran relacionadas con acciones llevadas a cabo por agentes privados.

Recapitulando, se puede afirmar que la conflictividad, de alguna forma, ha sido el motor que impulsa los cambios de la sociedad. Los conflictos de carácter urbano tienen la particularidad de que ocurren principalmente por la apropiación y el uso de los espacios públicos y privados en el ámbito urbano.

Los conflictos urbanos necesitan delimitarse para facilitar su estudio y no pueden separarse del espacio que les dio origen; por ello la importancia de la definición operativa que establece Rodrigo Meneses: son resultado de la convergencia espacio-temporal de intereses incompatibles (razones del conflicto) entre dos o más actores (partes del

conflicto) con respecto a los usos o localización del territorio urbano (componente geográfico del conflicto).

### **El conflicto urbano y su relación con la gestión y gobernabilidad metropolitana**

Las zonas metropolitanas y las ciudades son la estructura territorial más importante en los países y se espera que se mantenga su primacía en el futuro. La organización y funcionamiento de las zonas metropolitanas rebasan los límites administrativos y las más grandes se adaptan a los cambios globales, caracterizados por el intercambio a través de las modernas redes de comunicaciones.

Por tanto, la gestión de los conflictos urbanos se relaciona con la gobernabilidad y la participación ciudadana en los territorios. Por ello, en este apartado interesa describir los términos gobernabilidad, gobernanza y participación ciudadana.

Los conceptos gobernabilidad y gobernanza se han utilizado mucho en ciencias sociales, aunque en muchas ocasiones se utilizan como sinónimos; pero no significan lo mismo. Al respecto, José Juan Sánchez entiende la gobernabilidad como la capacidad de presentar y poner en marcha decisiones públicas mediante cauces institucionales y reglas del juego democráticas. En tanto que gobernanza es la coordinación y cohesión sostenida entre múltiples actores con diferentes propósitos y objetivos. Gobernanza representa la cuestión de cómo mantener el papel directivo de las instituciones políticas a pesar de los desafíos internos y externos al Estado (2012: 229).

Daniel Enrique Pérez Torres considera gobernanza como concepto que hace referencia a que la sociedad no es regida únicamente por el gobierno, sino que éste es parte de una red compleja de interacciones entre instituciones y grupos. En otras palabras se refiere a la relación entre la sociedad civil y el Estado, entre gobernantes y gobernados. En ese sentido, el autor considera que se diferencia de gobernabilidad, concepto que en su versión más conservadora enfatiza la capacidad del Estado de contener a la sociedad civil. En la gobernanza el papel del gobierno es articular los intereses, necesidades o retos,

en estrategias y proyectos de amplio apoyo social para desarrollar económica y socialmente una colectividad en un territorio (2013: 119).

En ese sentido, la gobernabilidad metropolitana es la capacidad del gobierno de la metrópoli de orientar y conducir los procesos urbanos, pero lo que en realidad ocurre es que generalmente no existe un gobierno metropolitano sino una gran fragmentación de las instancias estatales y municipales de planeación y gestión de problemas que no conocen límites administrativos (Bruno, 2009).

Al respecto, Alfredo Rodríguez y Enrique Oviedo (2001) afirman que no sólo se trata de áreas fragmentadas en diversos gobiernos locales, estatales, sino incluso entre países. Además, son áreas que se expanden y cambian continuamente. Esa falta de fronteras contradice los principios políticos de la soberanía, la cual demanda que las sociedades estén contenidas dentro de un Estado y subsociedades dentro de provincias, distritos, municipios o unidades geográficas bien definidas. Las zonas metropolitanas aparecen, por tanto, como ingobernables, porque no están contenidas dentro de límites definidos.

Por ello, cada vez son más frecuentes los argumentos a favor de impulsar las instituciones de gobierno con alcance metropolitano. En ese sentido, José Luis Lezama sugiere que la gobernabilidad metropolitana es una herramienta clave para incidir positivamente en el funcionamiento metropolitano y en aras de comprobar la eficiencia o inoperancia de arreglos de ese tipo se han desarrollado varias formas o mecanismos de gestión que van desde la modificación de las circunscripciones político-administrativas, pasando por el diseño de mecanismos de coordinación intergubernamental para gestión regional y la creación de entidades responsables para la prestación de servicios de carácter metropolitano, hasta la conformación de nuevos ámbitos de gobierno con atribuciones específicas para la gestión y planeación metropolitana, que cuentan además con representantes populares, fuentes de ingresos propios y órganos ejecutivos para construir y dotar de infraestructura y servicios básicos a la metrópoli (2006: 101).

En esos escenarios “la gobernanza metropolitana se refiere principalmente a la participación de una amplia variedad de actores con diferentes intereses y objetivos, reconociendo que las instituciones públicas no pueden resolver de forma aislada los problemas sino que



requieren de una participación por parte de redes de individuos y organizaciones, participación que no está exenta de conflictos” (Pérez, 2013: 159).

Por ello, en la gobernanza metropolitana, Daniel Enrique Pérez plantea que la fragmentación institucional es más clara en la toma de decisiones en el ámbito público, privado y voluntario; tal interdependencia entre actores produce que cada vez sean menos quienes pueden imponer sus intereses de forma unilateral.

Una visión contraria la ofrece Alfonso Iracheta, quien ha documentado que la planeación metropolitana en México prácticamente no existe, y que la participación social se ha desdeñado cuando no concuerda con el punto de vista oficial. Asegura que la planeación no existe porque no hay empresas, organismos u otras formas de organización con atributos ejecutivos en las que las partes —gobiernos estatales o municipales que comparten la metrópoli— acuerden acciones relevantes que muestren coordinación, concentración y, sobre todo, capacidad de atención a los problemas centrales de las ciudades (Iracheta, 2010).

En el mismo sentido, Anavel Monterrubio (2013) plantea que

[...] la conducción y ejecución de la planeación metropolitana presenta limitaciones estructurales que tienen su origen en el hecho de que se trata de una práctica que se desarrolla sobre la base de una acumulación de contradicciones y de conflictos por la multiplicidad de actores, de escenarios urbanos y de niveles de gobierno que intervienen en ella y que no se reconocen explícitamente, por lo que el planeamiento metropolitano se presenta como una tarea compleja.

Por su parte, René Coulomb explica que

La lucha contra la exclusión social en las grandes ciudades es multidimensional, una de ellas comprende el cuestionamiento de los actuales espacios, de planeación y gestión urbana, así como los mecanismos de participación social y de representación política que en ellas se utilizan. Se designa aquí por el término “Gestión” no a la acción de administrar la ciudad, sino al conjunto de prácticas relacionadas con el manejo de las

desigualdades, contradicciones y conflictos que son inherentes al desarrollo económico, social y territorial (2010: 131-151).

La planeación urbana no tiene más sentido que el de orientar, evaluar y asegurar la continuidad de la gestión en el tiempo. Al respecto, Antonio Azuela considera que las políticas públicas tratan de evitar los conflictos a toda costa o de encontrar las salidas más expeditas para su solución y los gobernantes se toman en serio la tarea de domesticar conflictos. Sin embargo, considera que desde las ciencias sociales sería un error reducir el conflicto a algo que hay que evitar y de ese modo excluirlo de la agenda de investigación, sobre todo porque es muy poco lo que sabemos sobre su dinámica y sus efectos (2014: 21).

Finalmente, Graizbord (1999) afirma que la capacidad de los ciudadanos para obtener respuesta a sus demandas e influir en las decisiones y acciones públicas será efectiva en función de los siguientes aspectos:

- a) El grupo organizado o activista sea capaz de articular sus objetivos en términos de demandas de bienes y servicios de consumo colectivo, cultura comunitaria y autogestión local;
- b) El grupo sea consciente de su papel como agente de cambio en la ciudad, independientemente de la escala o ámbito de su actuación;
- c) El grupo utilice correctamente a los agentes extralocales clave: los medios, los administradores, los profesionales, los partidos políticos; y
- d) El grupo activista mantenga su relativa autonomía aunque tenga sus conexiones con el sistema político para fines prácticos.

### **Conflictos urbanos y actividad legislativa**

En este apartado vamos a hablar sobre la relación entre sociedad y derecho, y más específicamente entre conflicto y ley. Por ello, resulta pertinente traer a colación la tesis de Arturo Chávez en el sentido de que el derecho es resultado del conflicto social y su aplicación genera

nuevos conflictos sociales. En algunos casos los conflictos conducen a reformas legales, en otros, al uso de la fuerza legítima para controlar los conflictos con apego a derecho. Al final una norma jurídica es el resultado de una negociación política o social (2006: 21).

Mientras que el estado de derecho ha sido producto de un largo proceso de consolidación del sistema democrático en el país, el Poder Legislativo ha sido parte importante de ese proceso.

La producción de leyes es una de las tareas torales del Legislativo, sin embargo, debemos considerar que la Ley es un resultado social, es decir, es producto de la evolución de las relaciones humanas, donde intervienen instituciones e individuos (Chávez, 2006: 22).

Hasta el 28 de noviembre de 2016, durante 40 años se contó con la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), que regulaba la función pública relativa a la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros urbanos de población; en síntesis, la planeación urbana.

La nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, al igual que la anterior, es reglamentaria del artículo 27 constitucional, que establece el régimen jurídico de la propiedad y privilegia el interés público sobre la propiedad privada.

De entre los aspectos más importantes que regula se pueden mencionar la concurrencia y coordinación de autoridades; la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano; la coordinación, regulación y delimitación de las conurbaciones y zonas metropolitanas; las instancias de planeación metropolitana; las regulaciones a la propiedad en los centros de población y la gestión del desarrollo urbano; la prevención de riesgos en los asentamientos humanos; la movilidad urbana sustentable; la participación social y el fomento y control del desarrollo urbano, entre las más importantes.

La nueva ley hace explícito el derecho a la ciudad, cuyo objetivo es garantizar a todos los habitantes de un asentamiento humano o centros de población el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, a partir de los derechos reconocidos por la Constitución.

El Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco, 2016) hace una observación importante sobre el derecho a la ciudad: recomienda incorporar el componente de equidad en el disfrute de la ciudad, sus servicios y equipamientos, particularmente para beneficio de los grupos poblacionales más desfavorecidos.

Un aspecto relevante de la nueva ley y que se relaciona con los conflictos de orden urbano tiene que ver con la gestión deliberativa de los asentamientos humanos. En ese sentido, uno de los principios busca asegurar el desarrollo de procesos democráticos, participativos e incluyentes de la sociedad en la planeación y gestión del desarrollo urbano y metropolitano como una vía para solucionar los problemas que generan los asentamientos humanos.

La creación de los órganos deliberativos y auxiliares permite la participación ciudadana en la planeación del ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como la creación de nuevos centros de población. La Ley establece un órgano deliberativo por cada nivel de gobierno.

De entre las múltiples facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano se pueden mencionar la de conocer, analizar y formular propuestas sobre el proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial; conocer y opinar sobre el proyecto de programa nacional de ordenamiento territorial y sus informes anuales de ejecución; conocer, opinar y proponer cambios en las políticas públicas, programas y acciones de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano que la Sedatu formule; conocer y opinar acerca de los lineamientos, acuerdos y normas oficiales mexicanas; conocer y opinar respecto a los convenios de zonas metropolitanas; sobre la creación de nuevos centros de población.

Además del conocimiento y la formulación de opiniones sobre las materias, el Consejo Nacional también puede proponer cambios en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como los criterios para la planeación y ejecución de las políticas y programas de desarrollo urbano en los ámbitos federal, regional, estatal, municipal y de las demarcaciones territoriales, entre las más importantes.

No obstante la relevancia y facultades que tiene el Consejo Nacional, la participación será a título honorífico, por lo que sus integrantes

no percibirán retribución o contraprestación alguna. La ley no especifica cómo se integrará, sólo que lo designará el titular de la Sedatu, pero no establece cuántos funcionarios lo integrarán ni quiénes.

En el ámbito estatal y municipal, para asegurar la consulta, opinión y deliberación de las políticas de ordenamiento territorial y planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano, conforme al sistema de planeación democrática del desarrollo nacional previsto en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley establece que las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, conformarán los siguientes órganos auxiliares de participación ciudadana y conformación plural:

- a) Los Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano;
- b) Las Comisiones Metropolitanas y de Conurbaciones, y
- c) Los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Vivienda, de ser necesarios.

Al igual que el Consejo Nacional, los integrantes participarán de forma honoraria y podrán proponer y opinar en materia de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial.

Los órganos mencionados podrán, además, evaluar periódicamente los resultados de las estrategias, políticas, programas, proyectos estratégicos, estudios y acciones específicas en la materia, pero, como se mencionó, sin recursos económicos para llevar a cabo esa importante actividad.

Por último la Ley permite a los ciudadanos denunciar ante las autoridades los hechos, actos u omisiones que contravengan las disposiciones de la Ley, los planes o programas; también se establecen las sanciones procedentes.

## **Comentarios finales**

Los conflictos, y en general los movimientos sociales, son acontecimientos que históricamente han transformado a las sociedades. Las teorías sociales giran en torno a la política y las relaciones de poder.

Los conflictos sociales son muy diversos: van desde los familiares, de valores culturales, acceso a bienes y recursos, entre los más importantes. La particularidad de los conflictos urbanos es que ocurren entre uno o más grupos sociales y normalmente ocurren por la apropiación del espacio o territorio.

En la mayoría de las ciudades latinoamericanas el conflicto urbano tiene sus antecedentes en procesos históricos caracterizados por la pobreza, desigualdad, marginalidad y exclusión social. En la actualidad esta situación se ve agravada por las condiciones de violencia y crimen organizado.

La legislación por sí misma no resuelve los conflictos urbanos, la mayoría de los cuales tienen como origen el uso y apropiación del suelo. Una forma de evitar los conflictos se puede solventar si se permite la participación ciudadana en el diseño de las políticas, los planes y la ejecución de los programas públicos. Sin embargo, la participación ciudadana que permite Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano es por medio de consejos de participación en los diferentes niveles de gobierno con demasiadas atribuciones, pero sin ningún tipo de retribución económica.

La nueva legislación en materia de asentamientos humanos tiene una definición amplia del derecho a la ciudad, el cual garantiza a todos los habitantes el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, teniendo como marco general los derechos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales suscritos por México en la materia.

El problema que se detecta en la legislación es que no existen los mecanismos para hacer efectivo ese derecho fundamental, que implica acceso a viviendas dignas, servicios eficientes, equipamientos e infraestructuras de calidad; aquí queda la duda de cómo garantizar esos derechos en asentamientos informales, segregados en la mayor parte

de las periferias de las zonas metropolitanas del país y donde sólo por mediación del conflicto y negociación los habitantes de esas zonas han logrado una relativa mejora en sus condiciones de vida.

## Bibliografía

- Alfie C., Miriam (2013), “Supervía Poniente: conflicto social y visión urbano-ambiental”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 28, núm. 3, septiembre-diciembre, México, El Colegio de México, pp. 735-768.
- Azuela, Antonio y Miguel Ángel Cancino (coords.) (2014), *Jueces y conflictos urbanos en América Latina*, México, PAOT.
- Baldrige, Víctor (1978), *Sociología. Estudio de los problemas del poder de los conflictos y cambios sociales*, México, Limusa.
- Bruno, Miguel Ángel (2009), “Gobernabilidad de la ciudad metropolitana”, *X Seminario de RedMuni Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios*, 13 y 14 de agosto, Buenos Aires.
- Calderón, Gutiérrez Fernando (2012), *La protesta social en América Latina*, Buenos Aires, PAPEP, PNUD/Siglo XXI Editores.
- Chávez, Arturo (2006), “Apuntes para comprender la relación entre la ley y el conflicto social”, en Angélica Cuellar y Arturo Chávez, *La ley y los conflictos sociales*, México, UNAM.
- Cosacov, Natalia (2014), “Usos del suelo y judicialización en Buenos Aires”, en Antonio Azuela y Miguel Ángel Cancino (coords.), *Jueces y conflictos urbanos en América Latina*, México, PAOT.
- Coulomb, René (2010), “La planeación y la gestión urbana frente a la utopía de la ciudad incluyente”, en Lucía Álvarez, Cristina Sánchez y Carlos San Juan (coords.), *La gestión incluyente en las grandes ciudades*, México, UAM/UNAM/INAH.
- Duhau, Emilio y Ángela Giglia (2004), “Conflictos por el espacio y orden urbano”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 56, mayo-agosto, México, El Colegio de México.
- Giner, Jesús (2009), “Teorías del conflicto social”, *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, disponible en <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/C/index.html>

- Graizbord, Boris (1999), “Planeación urbana, participación ciudadana y cambio social”, *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. II, núm. 5, enero-junio, México, El Colegio Mexiquense, disponible en <http://est.cmq.edu.mx/index.php/est/article/view/461/935>
- Imco (2016), *Observaciones y recomendaciones a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, México, disponible en [http://imco.org.mx/desarrollo\\_urbano/observaciones-y-recomendaciones-a-la-ley-general-de-asentamientos-humanos-ordenamiento-territorial-y-desarrollo-urbano/](http://imco.org.mx/desarrollo_urbano/observaciones-y-recomendaciones-a-la-ley-general-de-asentamientos-humanos-ordenamiento-territorial-y-desarrollo-urbano/)
- Iracheta, Alfonso (2010), “Los nuevos órganos de planeación. Participación y administración metropolitana”, en Lucía Álvarez Enríquez *et al.*, *La gestión incluyente en grandes ciudades. Estructura urbana, movilidad, seguridad y pluriculturalidad*, Colección México y Democracia, México, UNAM/UAM/INAH/Juan Pablos.
- Lefebvre, Henry (1969), *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Ediciones Península, 88 pp.
- Lezama, José Luis (2006), *Medio ambiente, sociedad y gobierno; la cuestión institucional*, México, El Colegio de México.
- Meneses, Rodrigo (2014), “La investigación social y los conflictos por el espacio urbano en la ciudad de México”, México, CIDE.
- Monterrubio, Anavel (2013), “El estado actual del régimen de planeación y ordenamiento territorial metropolitano”, *Documento de Trabajo* núm. 151, México, CESOP, Cámara de Diputados.
- Olivera, Couto Martín (2009), *El conflicto social en el espacio urbano. Un análisis de la crisis de la convivencia ciudadana*, Montevideo, Universidad de la República.
- Pérez, Torres Daniel Enrique (2013), *Las zonas metropolitanas de México. Estructuración urbana, gobierno y gobernanza*, México, UAM/PUEM, Estudios Metropolitanos.
- Redorta, Josep (2011), *Cómo analizar los conflictos. La tipología de conflictos como herramienta de mediación*, Madrid, Paidós, consultado en [www.planetadelibros.com](http://www.planetadelibros.com)
- Rodríguez, Alfredo y Enrique Oviedo (2001), “Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas”, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas.



- Sánchez, José Juan (2012), “Gobernabilidad y gobernanza”, en Bertha Lerner *et al.*, *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, México, UNAM.
- Sánchez-Parga, José (1995), *Conflicto y democracia en Ecuador*, Quito, Centro Andino de Acción Popular.
- Senado de la República (2014), *Dictamen que presentan las Comisiones unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial; de Desarrollo Municipal; de Vivienda; de Estudios Legislativos, y de Estudios Legislativos Segunda, por el que se expide la Ley General de las Ciudades y el Territorio*, México, 9 de diciembre.
- Simmel, Georg (2010), *El conflicto. Sociología del antagonismo*, Madrid, Sequitur.



# La reforma educativa de México y su Nuevo Modelo Educativo

Anselmo Flores Andrade\*

*Resumen:* El artículo tiene como propósito exponer y analizar los aspectos centrales del Nuevo Modelo Educativo presentado por el gobierno mexicano en febrero de 2017. Al mismo tiempo, se afirma que los cambios observados en ese espacio son parte de un largo e inacabado proceso de transformación en el ámbito educativo. Para tal efecto, se exhiben brevemente los procesos de reforma de las últimas dos décadas y se plantean las continuidades con el actual modelo educativo. Asimismo, se esbozan algunas críticas expresadas al modelo educativo por los críticos de la reforma. Finalmente, se exponen los méritos e insuficiencias del Nuevo Modelo Educativo.

*Palabras clave:* modelo educativo, reforma educativa, evaluación, calidad educativa, sistema educativo.

## **Mexico's education reform and the New Educational Model**

*Abstract:* The article aims to expose and analyze the central aspects of the New Educational Model presented by the Mexican government in February 2017. At the same time, it develops the idea that the changes observed in that matter are part of a long and unfinished process of transformation in the field of education. To this end, it exposes briefly the reform processes of the last two decades and the continuities within the current educational model. Likewise, it outlines some criticisms

\* Universidad Complutense de Madrid, España. Correo electrónico: [anselmofloresa@yahoo.com.mx](mailto:anselmofloresa@yahoo.com.mx).

expressed by the critics of the reform. Finally, it exposes the merits and shortcomings of the New Educational Model.

*Key words:* educational model, education reform, evaluation, quality education, education system.

## Introducción

Desde hace varios años un sinnúmero de investigaciones han coincidido en señalar los graves problemas que padece la educación del país (Guevara, 1995; Ornelas, 1995; Blanco, 2011). En efecto, los adjetivos con que suele calificarse al Sistema Educativo Mexicano (SEM) son: excluyente, inequitativo y desigual (Solís, 2010; Schmelkes, 2008; Miranda, 2007; Ornelas, 2008). A pesar de que se reconocen los ingentes esfuerzos para subsanar dichos problemas, los analistas educativos sostienen que aún existen importantes rezagos que hay que resolver. El déficit más señalado es el de la calidad educativa (Anthony, 2007; Aguera y Zebadúa, 2011; INEE, 2014).

Por otra parte, en las últimas décadas, la participación de México en el Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos<sup>1</sup> (PISA, por sus siglas en inglés) ha evidenciado las deficiencias del Sistema Educativo Mexicano, pues desde su primera participación hasta la más reciente México ha ocupado los últimos lugares. Los resultados de la prueba PISA en las rondas de 2000, 2003, 2006 y 2009 concluyeron que los escolares mexicanos de entre 15 y 16 años no habían adquirido los conocimientos adecuados para el nivel que estaban cursando, por lo que los magros logros educativos eran producto de una constante insuficiencia de habilidades y competencias mostradas en la lectura, ciencias y matemáticas (*Este País*, 2011; Hopkins, Ahtaridou, Matthews, 2007). En la prueba de 2015, México (obtuvo 416 puntos) se encuentra por debajo del promedio de la OCDE (tiene 493 puntos) en ciencias. La

<sup>1</sup> Este proyecto se creó en 1997 por parte de los países miembros de la OCDE, incluido México, y cuatro países no miembros “para establecer un seguimiento de los resultados de los sistemas educativos en cuanto al rendimiento de los alumnos, dentro de un marco internacional común” (OCDE, 2004). El estudio se lleva a cabo cada tres años con énfasis en diferentes dominios o áreas de evaluación como la lectura, matemáticas y ciencias.

misma situación se observa en lectura: promedio de México 423 frente a los 493 de promedio de la OCDE; mientras que en matemáticas los estudiantes mexicanos obtienen en promedio 408 frente a los 490 del promedio de la OCDE (2016).

Esta información coincide con la reportada por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) con relación al logro escolar de los estudiantes:

En el caso de la educación primaria, los datos son alarmantes, pues prácticamente la mitad de los alumnos de sexto grado obtienen resultados insuficientes en lenguaje y comunicación. Esto implica que, por ejemplo, no son capaces de comprender lo que leen en textos narrativos más allá de lo estrictamente explícito. Si bien esta capacidad mejora con tres años más de escolaridad, todavía 29.4% de los alumnos de tercer grado de secundaria no logra una comprensión completa de textos escritos. Por otra parte, 60.5% de los estudiantes de sexto grado registran resultados insuficientes en matemáticas y la proporción se eleva a 65.1% entre quienes están finalizando la educación básica; éstos sólo pueden realizar operaciones con números naturales, no así con decimales, fraccionarios ni potencias y no comprenden el álgebra (INEE, 2016: 262).

Ante este panorama, el gobierno mexicano, en los últimos años, promovió distintas iniciativas para resolver los problemas educativos del país. Sin embargo, los esfuerzos promovidos no dieron los resultados adecuados. Una serie de variables de distinta naturaleza frustraron los impulsos gubernamentales.<sup>2</sup> El más reciente esfuerzo fomentado por el actual gobierno, del presidente Enrique Peña Nieto, hasta el momento, y a pesar de los obstáculos presentados, parece tener un relativo éxito en impulsar una reforma educativa en el país.

En las líneas que siguen, se exponen y analizan algunos de los aspectos más relevantes de la reforma educativa de 2013 en México, así como los componentes más importantes del Nuevo Modelo Educativo. Las presentes notas abordan solamente lo referente a la educación básica, dejando para otro momento lo referente a la educación media

<sup>2</sup> Latapí (2004) afirma que la existencia de grupos de interés dentro y fuera de la SEP dificultó y/o debilitó las políticas de reforma educativa en el periodo 1992-2004.

superior. Conviene dejar en claro desde ahora que son algunas notas, pues sólo abordan algunos aspectos centrales y no examinan a profundidad ni con la extensión debida toda la amplitud del contenido del Nuevo Modelo Educativo presentado por el gobierno de México. Un trabajo de esa naturaleza rebasa el espacio aquí concedido.

### **Antecedentes de la reforma educativa**

A lo largo del siglo xx se pusieron en marcha diversas reformas que incidieron en el conjunto de instituciones que integra el Sistema Educativo Mexicano. La de la década de 1970 es una de las más importantes; sin embargo, en la década de 1990 y la primera década del siglo xxi es que se pueden rastrear los antecedentes inmediatos de la actual reforma educativa. Las iniciativas de reforma más relevantes fueron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) de 1992, el Compromiso Social por la Calidad de la Educación de 2002 y el Acuerdo por la Calidad de la Educación (ACE) de 2008.

El primero de ellos, el ANMEB, constituyó una amplia iniciativa para la transformación de la educación básica. El acuerdo sustentó tres estrategias fundamentales: la reorganización del sistema educativo, la reformulación de contenidos y materiales educativos y la revaloración de la función docente. La primera de estas estrategias se llevó a cabo bajo la denominación de federalismo educativo, mediante la cual el gobierno federal traspasaba a los gobiernos estatales la dirección de los establecimientos educativos en todas sus modalidades. Es decir, educación preescolar, primaria, secundaria, así como la formación de maestros incluidas la educación normal, indígena y especial. El gobierno federal se reservaba la facultad de autorizar el uso de material educativo para los niveles mencionados, así como la elaboración de los libros de textos gratuitos para la educación primaria. Es decir, se reservaba su facultad normativa. En cuanto a la segunda estrategia, según la reforma de 1992, se renovarían totalmente los contenidos, materiales educativos y libros de texto (DOF, 1992).

Finalmente, con relación a la revaloración de la función magisterial, ésta comprendió seis aspectos: a) la formación del maestro; b) su

actualización, a través del Programa Emergente de Actualización del Maestro; c) el salario profesional; d) su vivienda; e) la creación de una carrera magisterial, y f) el aprecio social de su trabajo (DOF, 1992). El ANMEB también contempló la participación social (maestros, familia y alumnos) en el quehacer educativo con la finalidad de atender con mayor eficacia el funcionamiento de la escuela, sus instalaciones, su mobiliario, el material didáctico y el cumplimiento de los planes y programas de estudio. En todos estos aspectos hubo luces y sombras en su puesta en marcha (Zorrilla, 2002). Sin embargo, lo más significativo de este acuerdo lo constituyó no sólo haber puesto como prioridad la educación básica, sino también la calidad y la equidad como objetivos sustanciales de la transformación educativa. Con ello, la reforma educativa se adecuaba a los cambios ocurridos en otros países del continente.

A pesar de los programas y estrategias fomentados por el ANMEB, continuaron las fallas en los ámbitos de la articulación entre los distintos niveles educativos como problemas de cobertura, inequidad y desigualdad (Ornelas, 2010: 85-110); por lo que en agosto de 2002, luego de varios meses de negociación y con el pretexto de impulsar un amplio movimiento social para generar un pacto educativo con el propósito de mejorar la educación del país, una gran variedad de instituciones educativas y organizaciones sociales encabezadas por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) firmaron el *Compromiso social por la calidad de la educación*. Este documento se componía de cinco apartados. En el primero se justificaba la razón de esa iniciativa: que la educación nacional existente no era la adecuada para el país que se quería construir, por lo que se requería una educación que respondiera a los retos que presentaba el contexto político, económico y social de ese entonces. Una vía privilegiada para ello era contar con un sistema educativo de calidad (EduSanLuis, 2010).

El *Compromiso social por la calidad de la educación* tenía los acuerdos y consensos siguientes: que la sociedad, y no sólo autoridades y maestros, se involucraran en el proceso de diseño del modelo educativo; que existiese flexibilidad para que cada estado o región pudiese definir el tipo de educación que mejor se adaptara a su realidad; que

se creara un instituto de evaluación educativa para monitorear la calidad de la enseñanza; que directores e inspectores fuesen electos por exámenes de oposición; que los alumnos tuviesen acceso en la escuela a alimentos nutritivos y a un sistema que evaluara su salud; que tuviesen acceso a la tecnología y que aprendieran inglés como segunda lengua; así como contar con un calendario escolar flexible para que los alumnos rurales, por ejemplo, pudiesen trabajar en el campo (Edu-SanLuis, 2010). Todos estos compromisos fueron más retóricos que reales, ya que muchos de ellos no se cumplieron debido a la oposición en los hechos por parte del sindicato magisterial (Santibáñez, 2008).

Posteriormente, en mayo de 2008, la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) signado por el gobierno federal y el SNTE, como su nombre lo indica, se propuso impulsar una transformación por la calidad de la educación. Los compromisos que contenía la ACE incluían, entre otros, la modernización de los centros escolares; esto es, dotarlos no sólo de infraestructura y equipo necesario para garantizar un ambiente escolar adecuado, sino también incorporar a maestros y alumnos en el uso de tecnologías de la información para favorecer el desarrollo de competencias y habilidades, así como fomentar mecanismos de participación y gestión escolar. Al respecto, se preveía crear un sistema nacional de información de las escuelas para que la información recabada sirviera para mejorar la gestión de los centros escolares (Gobierno Federal/SNTE, 2008). Igualmente, la Alianza por la Calidad de la Educación contemplaba la profesionalización de los docentes y autoridades educativas mediante la consecución de las nuevas plazas a través de concursos públicos de oposición; de tal suerte que el desempeño sería el eje del ingreso y promoción. Asimismo, se preveía la creación de un sistema nacional de formación continua y superación profesional de maestros en servicio con el propósito de capacitar y profesionalizar a los docentes en aras de mejorar su desempeño. En esta tesitura, se preveían incentivos para estimular el desempeño y premiar los méritos de los docentes; en particular, se preveía reformar los lineamientos del programa de carrera magisterial para que se consideraran exclusivamente tres factores: *a)* aprovechamiento escolar; *b)* cursos de actualización, y *c)* desempeño profesional (Gobierno Federal/SNTE, 2008).



Por otra parte, el ACE consideraba el bienestar y desarrollo integral de los alumnos; por ejemplo, mediante el fortalecimiento del programa de desayunos escolares y de atención a niños en situación de pobreza alimentaria o en condiciones de vulnerabilidad. Asimismo, consideraba una reforma curricular orientada al desarrollo de competencias y habilidades a través de una revisión de los enfoques, asignaturas y contenidos de la educación básica. Finalmente, consideraba a la evaluación como condición de la calidad educativa, la transparencia y la rendición de cuentas. Como bien señaló un especialista del tema, esta promoción de cambio resultó como las otras reformas del pasado, grandilocuente que resultó ser un placebo para los males que pretendía solucionar (Ornelas, 2012: 227-230).

Respecto al interés de estas líneas, cabe señalar que estos importantes acuerdos signados entre las autoridades educativas y el sindicato magisterial del país contienen puntos que se pueden encontrar en la actual reforma educativa. De hecho, se puede afirmar que en todas esas iniciativas de reforma existe concordancia en diagnósticos y propósitos con relación al ámbito educativo, pero también continuidad en algunas propuestas de mejora del sistema educativo nacional; por lo que podemos mencionar que la actual reforma forma parte de un largo e inacabado proceso de transformaciones en el ámbito educativo.

### **La reforma constitucional y legal de 2012-2013**

En su mensaje a la nación, el presidente electo, Enrique Peña Nieto, mencionó 13 decisiones que su gobierno llevaría a cabo en lo inmediato. En cuanto a la educación afirmó que a la brevedad enviaría una iniciativa de reforma al artículo 3° constitucional para establecer un servicio profesional de carrera docente, así como un sistema nacional de evaluación educativa.<sup>3</sup> Posteriormente, en el denominado *Pacto por*

<sup>3</sup> De acuerdo con el presidente de la república: “Ha llegado el momento de la reforma educativa (...) atendiendo a esta responsabilidad, en los siguientes días enviaré al Congreso de la Unión la iniciativa para reformar el artículo tercero constitucional y, en su momento, la subsecuente reforma a la Ley General de Educación. Con esta reforma

México del 2 de diciembre de 2012 —que comprometía a los tres principales partidos del país a realizar una serie de acciones legislativas y de política pública para el logro de los compromisos signados—, se ratificó esa iniciativa de reforma educativa. En los compromisos 8, 9, 10 y 12 se comprometió a crear un Sistema de Información y Gestión Educativa, así como a consolidar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. De igual manera, a robustecer la autonomía de gestión de las escuelas y a establecer escuelas de tiempo completo, así como el servicio profesional docente, respectivamente.<sup>4</sup>

En congruencia con lo anterior, en diciembre de 2012, el presidente de la república, Enrique Peña Nieto, presentó ante el Congreso mexicano una iniciativa de reforma a los artículos 3 y 73 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Una vez recibida, inició el proceso legislativo respectivo, finalizando en febrero de 2013 con la promulgación de dichas modificaciones. La reforma instituyó como órgano constitucional autónomo al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y le dotó de nuevas responsabilidades (por ejemplo, evaluar la calidad, desempeño y resultados del sistema educativo nacional) y atribuciones (como expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas para llevar a cabo

---

educativa se establecen las bases para el servicio profesional de carrera docente. Habrá reglas claras y precisas para que todo aquel que aspira ingresar, permanecer y ascender como maestro, director o supervisor, lo haga con base en su trabajo y sus méritos, garantizándole plena estabilidad laboral (...) esta reforma también incluye la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa que identificará, de manera objetiva e imparcial, las necesidades de mejora de maestros, directores, supervisores, escuelas y autoridades”. Véase “Mensaje a la nación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos” (Presidencia de la República, 2012).

<sup>4</sup> En el documento del *Pacto por México* se puede leer: “En los últimos años se ha avanzado de manera importante en la ampliación de la cobertura educativa. Los nuevos retos consisten en culminar esta expansión, pero sobre todo en elevar la calidad de la educación de los mexicanos para prepararlos mejor como ciudadanos y como personas productivas. Para ello, se impulsará una reforma legal y administrativa en materia educativa con tres objetivos iniciales y complementarios entre sí. Primero, aumentar la calidad de la educación básica que se refleje en mejores resultados en las evaluaciones internacionales como PISA. Segundo, aumentar la matrícula y mejorar la calidad en los sistemas de educación media superior y superior. Tercero, que el Estado mexicano recupere la rectoría del sistema educativo nacional, manteniendo el principio de laicidad”. Véase “Pacto por México. Acuerdos” (Pacto por México, 2013).

las tareas de evaluación). Igualmente, en el texto constitucional se estableció la obligación del Estado de garantizar la calidad educativa y determinó que el ingreso al Servicio Profesional Docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado será mediante concursos de oposición públicos, dejando a la ley secundaria su reglamentación; asimismo, la reforma constitucional creó el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, cuya coordinación estará a cargo del INEE.

Por otra parte, en los artículos transitorios de la reforma constitucional se estableció la creación de un Sistema de Información y Gestión Educativa. Para tal efecto se ordenó al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) realizar un censo de escuelas, maestros y alumnos con el propósito de que las autoridades educativas contaran con una plataforma única de datos para la operación del sistema educativo. Con ello se garantizaba que por primera vez la autoridad educativa detentara una base de datos confiable que le posibilitaría una mejor ejecución de las políticas públicas como de coordinación entre los distintos factores del sistema educativo. Asimismo, los artículos transitorios de la reforma constitucional establecieron ensanchar la autonomía de gestión de las escuelas con el objetivo de mejorar su infraestructura y resolver problemas de operación básicos; así como establecer “en forma paulatina y conforme a la suficiencia presupuestal escuelas de tiempo completo con jornadas de entre 6 y 8 horas”; y prohibir la venta de alimentos “que no favorezcan la salud de los educandos” (DOF, 2013a).

### **Las leyes secundarias en materia de educación**

Como consecuencia de la reforma constitucional, en agosto de 2013 fueron aprobadas por las cámaras que integran el Congreso de la Unión la Ley del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) y las reformas a la Ley General de Educación. Esta última estableció que todo individuo tiene derecho a una educación de calidad y que el Estado estará obligado a prestar servicios educativos que respondan

a ese derecho y que garanticen un mayúsculo aprendizaje de los educandos.<sup>5</sup> De igual forma, ratificó la condición de gratuidad de la educación pública y dispuso que las autoridades educativas tomarán las medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de calidad de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos (DOF, 2013b: artículo 32).

Por su parte, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación regula lo referente al Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE)<sup>6</sup> y del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). De acuerdo con la ley, el SNEE tiene por objeto contribuir a garantizar la calidad de los servicios educativos prestados por el Estado y los particulares autorizados. Tiene como fines: a) establecer la efectiva coordinación de las autoridades educativas que lo integran y dar seguimiento a las acciones que para tal efecto se establezcan; b) formular políticas integrales, sistemáticas y continuas, así como programas y estrategias en materia de evaluación educativa; c) 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 INEE; d) analizar, sistematizar, administrar y difundir información que contribuya a evaluar los componentes, procesos y resultados del sistema nacional educativo, y e) verificar el cumplimiento de los objetivos y metas del sistema educativo nacional (DOF, 2013c: artículo 12).

Por lo que respecta al INEE, la ley lo define como un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, por lo que contará con autonomía técnica, de gestión, así como presupuestaria y para determinar su organización interna. El INEE tiene por

<sup>5</sup> La ley señala que se entenderá como educación de calidad: “la congruencia entre objetivos, resultados y procesos del sistema educativo, conforme a las dimensiones de eficacia, pertinencia y equidad”. Véase DOF (2013b).

<sup>6</sup> Este es definido por la ley como: “conjunto orgánico y articulado de instituciones, procesos, instrumentos y acciones”. En ese sentido está constituido por el INEE, las autoridades educativas, los componentes, procesos y resultados de la evaluación; los parámetros e indicadores educativos, los procedimientos de difusión de resultados de la evaluación así como los lineamientos y directrices de la misma. Véase DOF (2013c).

objeto coordinar el SNEE, así como evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del sistema educativo nacional en lo que se refiere a la educación básica y media superior, tanto pública como privada, en todas sus modalidades y servicios. Igualmente, diseñará y realizará mediciones y evaluaciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema educativo respecto a los atributos de educandos, docentes y autoridades escolares, así como de las características de los programas educativos (DOF, 2013c: artículo 25).

Asimismo, corresponde al INEE diseñar y expedir los lineamientos de evaluación a los que se sujetarán las autoridades educativas para llevar a cabo las funciones de evaluación. Ésta, de acuerdo con la ley, se refiere a: “la acción de emitir juicios de valor que resultan de comparar los resultados de una medición u observación de componentes, procesos o resultados del sistema nacional con un referente previamente establecido” (DOF, 2013c: artículo 6). De tal suerte que la evaluación tiene como finalidad: *a)* contribuir a mejorar la calidad de la educación; *b)* ayudar a la formulación de políticas educativas y el diseño y puesta en marcha de los planes y programas que de ellas deriven; *c)* ofrecer información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de mejora establecidos por las autoridades educativas; *d)* mejorar la gestión escolar y los procesos educativos, y *e)* fomentar la transparencia y la rendición de cuentas del sistema educativo nacional (DOF, 2013c: artículo 7).

Las evaluaciones, de acuerdo con la ley, serán obligatorias, periódicas, sistemáticas e integrales. En consecuencia, la normatividad dispone del establecimiento de una política nacional de evaluación que establecerá: *a)* los objetos, métodos, parámetros, instrumentos y procedimientos de la evaluación; *b)* las directrices derivadas de los resultados de los procesos de evaluación; *c)* los indicadores cuantitativos y cualitativos; *d)* los alcances y consecuencias de la evaluación; *e)* los mecanismos de difusión de los resultados de la evaluación; *f)* la distinción entre evaluación de personas, instituciones y la del sistema educativo nacional, y *g)* las acciones para establecer una cultura de la evaluación educativa (DOF, 2013c: artículo 17). Como se observa, el INEE es un órgano eminentemente normativo con un amplio catálogo de atribuciones y responsabilidades. En ese sentido, a ese órgano

público autónomo y máxima autoridad en evaluación educativa le corresponde establecer las directrices para evaluar la calidad, desempeño y resultados del sistema educativo, en lo que respecta a la educación obligatoria.

En cuanto a la Ley del Servicio Profesional Docente, ésta fue aprobada por el Senado de la República el 3 de septiembre de 2013 y promulgada por el titular del Ejecutivo federal una semana después. La Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) establece que los sujetos que regula dicha ley son docentes, el personal con funciones de dirección y supervisión, y asesores técnico-pedagógicos de la educación básica y media superior que imparta el Estado. De acuerdo con el decreto publicado, la LSPD tiene como finalidad: 1) reglamentar todo lo referente al Servicio Profesional Docente; en particular, los derechos y obligaciones; 2) establecer sus perfiles, parámetros e indicadores, y 3) asegurar su transparencia y rendición de cuentas (DOF, 2013d). El propósito fundamental del Servicio Profesional Docente (SPD) es que las funciones docentes, de dirección o de supervisión estén orientadas a brindar una educación de calidad en sujeción al mandato constitucional. Por lo que quienes desempeñen dichas tareas deberán reunir “las cualidades personales y competencias profesionales para que dentro de los distintos contextos sociales y culturales promuevan el máximo logro de aprendizaje de los educandos, conforme a los perfiles, parámetros e indicadores que garanticen la idoneidad de los conocimientos, aptitudes y capacidades que corresponda” (DOF, 2013d: artículo 12).

En consecuencia, el SPD tiene como objetivos: 1) mejorar la calidad de la educación; 2) mejorar la práctica profesional; 3) asegurar la idoneidad de conocimientos, capacidades y un nivel de desempeño eficiente del personal docente y con funciones de dirección y supervisión; 4) estimular el reconocimiento de la labor docente; 5) otorgar los apoyos necesarios para que el personal del Servicio Profesional Docente pueda “desarrollar sus fortalezas y superar sus debilidades”; 6) garantizar la formación, capacitación y actualización continua de los miembros del SPD; y 7) desarrollar un programa de estímulos e incentivos que favorezcan el desempeño del servicio educativo (DOF, 2013d: artículo 13).

Para lograr lo anterior, los perfiles, parámetros e indicadores que sirvan de referente a la práctica profesional deberán proporcionar un marco general para una educación de calidad; definir los aspectos sustanciales de las funciones de docencia, dirección y supervisión, “incluyendo, en el caso de la función docente, la planeación, el dominio de los contenidos, el ambiente en el aula, las prácticas didácticas, la evaluación de los alumnos, el logro de aprendizaje de los alumnos, la colaboración en la escuela y el diálogo con los padres de familia o tutores”. Asimismo, identificar las características básicas de desempeño del personal del Servicio Profesional Docente en “contextos sociales y culturales diversos, para lograr resultados adecuados de aprendizaje y desarrollo de todos en un marco de inclusión” (DOF, 2013d: artículo 14). Los aspectos más controvertidos de la reforma educativa fueron (y son) lo concerniente al concurso de oposición para el ingreso y la evaluación para la permanencia en el servicio docente.<sup>7</sup>

### **Nuevo Modelo Educativo 2017**

El lunes 13 de marzo del presente año el gobierno mexicano presentó el Nuevo Modelo Educativo del país. Con ello culmina un proceso iniciado en diciembre de 2012 cuando el presidente de la república envió su iniciativa de propuesta de los artículos 3 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estas reformas, como ya vimos líneas arriba, crearon el INEE como órgano constitucional autónomo y se creó el SNEE. Asimismo, se estableció la obligación del Estado de garantizar la calidad educativa y se determinó que el ingreso al SPD y la promoción a cargos con funciones de dirección y supervisión en la educación básica y media superior serían a partir de las que convocara el Estado a través de concursos de oposición públicos (Flores, 2014a; Ramírez, 2013). Como también ya se mencionó, como consecuencia de esa reforma constitucional fueron aprobadas, en agosto de 2013, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa y reformas a la Ley General de Educación, y en septiembre

<sup>7</sup> Para una descripción de las zonas de conflicto y la oposición magisterial en contra de la reforma véase Flores (2014a y 2014b).

de ese mismo año se aprobó la Ley General del Servicio Profesional Docente. El conjunto de estas leyes motivaron un amplio rechazo y resistencia por parte del ala más radical del magisterio del país (Flores, 2014b).

La resistencia a estas modificaciones fue extensa e intensa en ciertos momentos de su ejecución, que literalmente hizo imposible su aplicación en algunas partes del país (por ejemplo Guerrero, Michoacán, Chiapas y Oaxaca). Baste recordar la intensa movilización policiaca, incluso militar, que desplegó el gobierno federal para garantizar la realización de las evaluaciones o para levantar el censo de escuelas, maestros y alumnos estipulados en la ley. Dicha oposición a la reforma educativa estribó en tres cosas: 1) la propuesta gubernamental, estrictamente hablando, no era una reforma educativa (ésta incluye una revisión y modificación de los planes, programas y currículo), sino que concentraba sus baterías en lo que denominó “la recuperación de la rectoría del Estado”; 2) el magisterio aglutinado en la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE) —reducido pero muy cohesionado—, centró su estrategia en una doble vía: la protesta social (marchas, mítines, bloqueos a las vías de comunicación) y en subrayar las carencias y deficiencias del Sistema Educativo Nacional; 3) uno de los argumentos centrales de la oposición a la reforma educativa se concentró en la carencia de un debate previo a la presentación de la reforma educativa.

Meses después de la aprobación de los cambios legales descritos arriba, el gobierno federal, para dar cauce a las manifestaciones y protestas en contra de la reforma educativa, organizó una serie de foros regionales para escuchar a los docentes, padres de familia, académicos y gente interesada en la materia educativa. Éstos se denominaron *Foros de Consulta Nacional para la Revisión del Modelo Educativo* y se llevaron a cabo de febrero a junio de 2014. En total fueron 18 foros regionales y tres nacionales (uno por cada nivel escolar; es decir, educación básica, educación media superior y educación normal). Los foros nacionales fueron sobre educación básica (DF), educación media superior (Mérida, Yucatán) y educación normal (La Paz, Baja California). Mientras que los regionales fueron 18 de acuerdo con la siguiente distribución: región 1, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua,



Sonora y Sinaloa; región 2, Coahuila, Durango, Nayarit, Nuevo León y Tamaulipas; región 3, Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco, San Luis Potosí y Zacatecas; región 4, Colima, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Michoacán y Puebla; región 5, Distrito Federal, Morelos, Querétaro, Tlaxcala y Veracruz; y región 6, Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

A pesar de los buenos deseos de escuchar a los distintos actores del magisterio del país, los foros no tuvieron los efectos deseados de diálogo y debate. La propia logística de los eventos fueron a contracorriente de la intención gubernamental de atender a los docentes del país. El formato de los foros generó inconformidad en los participantes, lo que derivó en un amplio descrédito ante la comunidad normalista y desconfianza entre los investigadores y especialistas del ámbito educativo. A pesar de lo anterior, como resultado de esos foros, en julio del 2016 el gobierno federal presentó tres documentos: *Carta sobre los fines de la educación en el siglo XXI*, *Modelo educativo 2016* y *La propuesta curricular para la educación obligatoria 2016*.

Estos documentos se pusieron a consideración de la sociedad mediante una amplia serie de foros realizados entre los meses de agosto y septiembre de 2016 con actores importantes del Sistema Educativo Mexicano (directores, supervisores, docentes, especialistas, académicos, representantes sindicales e interesados en el tema educativo), así como senadores, diputados, autoridades del INEE, la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) y Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). La presentación, el 13 de marzo del 2017, del *Nuevo Modelo Educativo* es el resultado de esas consultas.

### **Aspectos centrales del Nuevo Modelo Educativo**

El Nuevo Modelo Educativo tiene cinco ejes: 1) planteamiento curricular; 2) la escuela como centro del sistema educativo; 3) la formación y desarrollo profesional de los docentes; 4) la inclusión y equidad, y 5) la gobernanza del sistema educativo. El planteamiento curricular de la educación básica tiene varios aspectos interesantes. Éste se centra en

tres puntos fundamentales: *a*) campos de formación académica (lenguaje y comunicación, pensamiento matemático, exploración y comprensión del mundo natural y social); *b*) áreas de desarrollo personal y social (artes, educación socioemocional y educación física), y *c*) ámbitos de autonomía curricular (conocimientos regionales, proyectos de impacto social, potenciar el desarrollo personal y social, y ampliar la formación académica). Todos esos componentes curriculares se centran en los aprendizajes clave para el desarrollo integral de los estudiantes. Los aprendizajes clave son definidos como: “un conjunto de contenidos, actitudes, habilidades y valores fundamentales que contribuyen al crecimiento de la dimensión intelectual, personal y social del estudiante” (SEP, 2017b:74).

Cabe subrayar que son dos las innovaciones que se destacan en el planteamiento curricular. El primero es que las escuelas de educación básica tendrán la posibilidad de decidir una parte de su currículo, de acuerdo con los lineamientos que expida la Secretaría de Educación Pública (SEP) para normar sus espacios curriculares. La segunda novedad del planteamiento curricular (que se extiende a la educación media superior) es la incorporación de las habilidades socioemocionales con el propósito de desarrollar en el estudiante el conocimiento de sí mismo, la autonomía, la autorregulación y la convivencia. Como señala el documento de la SEP, se trata del fortalecimiento de las 18 habilidades socioemocionales aglutinadas en las dimensiones: “*conoce T*” (que se refiere a aspectos interpersonales como la autoestima, la autorregulación y la determinación); “*relaciona T*” (que promueve el desarrollo de relaciones interpersonales positivas) y “*elige T*” (que fomenta la toma de decisiones responsables) (SEP, 2017c:29).

La escuela al centro del sistema educativo tiene como objetivo, de acuerdo con el planteamiento de la SEP:

[...] implementar mecanismos institucionales que fortalezcan la escuela, que la doten de mayores facultades para ejercer su autonomía de gestión, así como mayores recursos y mejores condiciones para poder atender, con oportunidad y pertinencia, sus propias necesidades y las de los estudiantes (...) De tal suerte que exista una escuela fortalecida que cuente con recursos, acompañamiento, infraestructura, equipamiento, materiales y

servicios que permitan que las aulas se conviertan en auténticos espacios inclusivos de aprendizaje donde se implemente la pedagogía que plantea el Nuevo Modelo Educativo (SEP, 2017b:97).

De esa forma, se apartará de un sistema donde lo pedagógico se “subordinaba a la administrativo, lo burocrático, la falta de contextualización o pertinencia de las acciones, la superposición de tareas, el uso ineficiente del tiempo en las aulas y en la escuela...” (SEP, 2017b:96).

La escuela al centro del sistema educativo impulsa que las escuelas sean verdaderas comunidades de aprendizaje. Esto es, el Nuevo Modelo Educativo fomenta no sólo la planeación estratégica, la evaluación para la mejora continua y la creación de ambientes adecuados para el aprendizaje, sino también el trabajo colegiado y el trabajo colaborativo entre pares a través de los Consejos Técnicos Escolares,<sup>8</sup> la puesta en marcha de una Ruta de Mejora<sup>9</sup> (orientada hacia el aprendizaje de los estudiantes, la contextualización curricular y el ejercicio de los recursos financieros conforme a las necesidades específicas de cada plantel), la asistencia, acompañamiento y supervisión pedagógica; la conectividad y el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación incorporadas al proceso educativo, así como la corresponsabilidad de las familias en el aprendizaje de los estudiantes.

Esto último es relevante porque el Nuevo Modelo Educativo reconoce y clarifica lo estipulado en el artículo 10 de la Ley General de Educación, en donde se reconoce a los padres de familia como agentes del sistema educativo, por lo que promueve su participación en el mismo. En ese sentido, el Nuevo Modelo Educativo establece que:

<sup>8</sup> Los Consejos Técnicos Escolares son cuerpos colegiados integrados por el director de la escuela y la totalidad del personal docente, y tiene como una de sus funciones planear y ejecutar las decisiones comunes dirigidas a que el centro escolar se enfoque en cumplir su misión (SEP, 2017b: 203).

<sup>9</sup> La Ruta de Mejora es concebida en el Nuevo Modelo Educativo como: “un sistema de gestión que desde el Consejo Técnico Escolar permite a la escuela ordenar y sistematizar las decisiones respecto del mejoramiento del servicio educativo y focalizar los esfuerzos de la autoridad educativa. Implica procesos de planeación, implementación, seguimiento y evaluación y rendición de cuentas” (SEP, 2017b: 102).

Las familias de los estudiantes juegan un papel importante en la gestión escolar, al participar en la toma de decisiones y cumplir una función de contraloría social. Pueden incidir en cómo se usan los recursos que reciben los planteles, así sea para invertir en infraestructura física, adquirir materiales educativos, o desarrollar las capacidades de la comunidad escolar. Una vez tomada una determinación, las madres y los padres contribuyen a la gestión, la transparencia y la rendición de cuentas (SEP, 2017b:179).

Pero más importantes que eso, el nuevo modelo hace corresponsables en la educación de los estudiantes a sus familias.

Con respecto a la formación y desarrollo profesional docente, el Nuevo Modelo Educativo concibe al docente como “un profesional centrado en el aprendizaje de sus estudiantes, que genera ambientes de aprendizaje incluyentes, comprometido con la mejora constante de su práctica y capaz de adaptar el currículo a su contexto específico” (SEP, 2017b:97). Con base en lo anterior, se plantea una amplia oferta de formación continua<sup>10</sup> a los docentes para que tengan un dominio del currículo y a la renovación del trabajo en las aulas a través de la introducción de innovaciones y estrategias pedagógicas para propiciar ambientes de aprendizaje, procesos de evaluación y generación de materiales adecuados (SEP, 2017b: 135).

Por lo que respecta a la inclusión y equidad del Nuevo Modelo Educativo, el planteamiento de la SEP establece que:

El sistema educativo en su conjunto debe eliminar las barreras para el acceso, la participación, la permanencia, el egreso y el aprendizaje de todos los estudiantes (...) y que independientemente de su lengua materna, origen étnico, género, condición socioeconómica, aptitudes sobresalientes o discapacidad de cualquier tipo, los estudiantes cuenten con oportunidades efectivas para el desarrollo de sus potencialidades (SEP, 2017b:29).

<sup>10</sup> El documento presentado por la SEP señala que: “A partir del aprovechamiento de las TIC y la vinculación con instituciones de educación superior, se ofrecerá formación continua más pertinente y de calidad, orientada a la mejora de la práctica, a partir de la información que generan las evaluaciones docentes” (SEP, 2017c: 74).

Así, se plantea que la inclusión y la equidad serán los principios básicos generales del sistema educativo. Con ello, el nuevo modelo se plantea responder a los rasgos de inequidad, exclusión y discriminación existentes en el sistema educativo mexicano. En particular, estos rasgos se presentan en las poblaciones indígenas, migrantes, rurales, afrodescendientes y con discapacidad:

De manera crónica, las personas que provienen de los estratos de menores ingresos, los estudiantes de turnos vespertinos, los hablantes de lenguas indígenas, los habitantes urbanos que residen en zonas marginadas, quienes forman parte de comunidades indígenas, los residentes de las localidades y las poblaciones de regiones menos desarrolladas, obtienen resultados más bajos, acumulan déficits marcados que propician el abandono escolar y con ello tienen menos posibilidades de desarrollar al máximo su potencial (SEP, 2017b:151).

El planteamiento curricular presentado por el gobierno federal tiene un rasgo flexible para que “cada escuela fomente procesos de aprendizaje considerando las distintas necesidades y contextos de sus estudiantes”; es decir, una flexibilidad del currículo que

[...] permita a cada comunidad escolar profundizar en los aprendizajes clave de sus estudiantes, que incluye el desarrollo de las habilidades socioemocionales y los valores, e incluso les permita definir una parte de los contenidos (...) En ese sentido, uno de los principales objetivos del planteamiento curricular es que los estudiantes aprendan a convivir, trabajar y relacionarse en grupos multiculturales, bilingües, plurilingües, de contextos económicos y lugares de origen distintos, es decir, que se formen en la interculturalidad y comprendan la diversidad como una fuente de enorme riqueza (SEP, 2017b: 154).

Evidentemente, como lo reconoce el propio gobierno federal, lo anterior requiere hacer adecuaciones organizativas en las escuelas, así como infraestructura y equipamiento de los planteles; autonomía en gestión cotidiana; dotar a las escuelas de más facultades (por ejemplo, para definir su calendario escolar o el destino de sus recursos);

entrega de libros de texto alineados con los propósitos del currículo; apoyarlas con plantillas de docentes, directivos y supervisores completas y preparados; adecuar los manuales, reglamentos administrativos, de control escolar y organización de acuerdo con los principios de equidad e inclusión; consolidar el sistema de becas para apoyar a los estudiantes con mayor riesgo de desertar; el uso de las tecnologías de la información y la comunicación a través de la educación a distancia y acceso a recursos diversos de aprendizaje; el impulso a acciones orientadas a la igualdad entre hombres y mujeres, entre otras (SEP, 2017b).

Finalmente, con relación a la gobernanza del sistema educativo, el Nuevo Modelo Educativo plantea la colaboración y cooperación entre la pluralidad de actores que conforman el sistema educativo nacional. Para lograr lo anterior, de acuerdo con el gobierno federal, es necesario mayor claridad de las atribuciones correspondientes a cada actor, por ejemplo: “los principios normativos y la función compensatoria son materia de la federación, mientras que la prestación de los servicios educativos corresponde a las autoridades locales, en coordinación con los municipios; aunque en la educación media superior también en esta tarea participa la federación” (SEP, 2017b: 172).

Asimismo, el Nuevo Modelo Educativo plantea que para que haya una coordinación eficaz no sólo es imprescindible establecer rutas de trabajo conjunto, sino también mecanismos de seguimiento a los principales indicadores relacionados con el aprendizaje y de acompañamiento a la trayectoria educativa de las escuelas. Por lo que,

[...] los programas que diseñe y promueva el gobierno federal para implementar el modelo educativo serán concertados con las autoridades de los estados y obedecerán a los principios compartidos. De esta manera, se evita que los programas federales se traduzcan en acciones desarticuladas que incentivan la simulación burocrática y saturan a las escuelas, provocando impactos inciertos en los aprendizajes, en perjuicio de la gestión escolar estratégica (SEP, 2017b: 172).

## Los méritos

El Nuevo Modelo Educativo tiene sus méritos. Uno de ellos estriba en poner énfasis en la inclusión y equidad; es decir, en establecer esos conceptos como principios básicos del funcionamiento del sistema educativo; con ello se atiende una de las demandas que tradicionalmente destacaban los investigadores educativos como un déficit presente en el SEM. Otro de los aciertos es el acento que se hace en el desarrollo de las habilidades socioemocionales de los estudiantes; es decir, adicional a los campos de formación académica, se prevé que los estudiantes aprendan a gestionar las emociones, el desarrollo de la autonomía, el autoconocimiento, la autorregulación y la convivencia, y trabajo en equipo, cualidades necesarias para que los individuos no sólo vivan y trabajen con la diversidad característica de las sociedades plurales, sino que también manejen y resuelvan conflictos, desarrollen la empatía y contribuyan a la generación de capital social. En suma, la habilidad de relacionarse con otros y construir relaciones humanas sanas y productivas.

Un tino más del Nuevo Modelo Educativo lo constituye la ruta crítica del modelo educativo. Este es un anexo necesario y pertinente debido a que contiene los plazos, proyectos, programas, líneas de acción y acciones específicas en la puesta en marcha del Nuevo Modelo Educativo. Ésta ruta rompe la percepción de que la sola existencia de una propuesta de modelo educativo se dará en el corto o mediano plazo de manera uniforme y al mismo tiempo. Todo lo contrario, la ruta para la ejecución del Nuevo Modelo Educativo contiene un cronograma de etapas, acciones y estrategias pausadas y en forma progresiva. Este elemento no sólo permite evaluar para corregir los problemas encontrados en la puesta en marcha de la reforma, sino también de experiencia para las etapas consecuentes.

Un acierto más del Nuevo Modelo Educativo lo constituye la autonomía curricular para adaptar contenidos a su entorno; es decir, la posibilidad de que las escuelas (en educación básica) decidan una parte de su currículo en cinco ámbitos: 1) profundización en la formación académica; 2) ampliación del desarrollo personal y social; 3) nuevos contenidos escolares; 4) impulso a proyectos de impacto

social; y 5) contenidos regionales y locales (SEP, 2017:76). En este mismo sentido, destaca la autonomía de gestión apoyada en el liderazgo y la planeación estratégica con base en la ruta de mejora escolar. Esta última es considerada como un sistema de gestión (que implica procesos de planeación, ejecución, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas) originada por los Consejos Técnicos Escolares (SEP, 2017: 102).

### **Los reproches**

Hasta el momento son varios y de distinta naturaleza los señalamientos formulados por los críticos de la reforma educativa: 1) la carencia de presupuesto para poner en marcha el Nuevo Modelo Educativo. En ese sentido, se hace énfasis en que el presupuesto de la SEP para este 2017 disminuyó 7% respecto al año anterior, por lo que no habrá dinero para poner en marcha las estrategias señaladas en el Nuevo Modelo Educativo; 2) inexistencia de docentes cualificados para, por ejemplo, capacitar en inglés a todos los maestros frente a grupo; 3) no hay plazas disponibles ni presupuesto para abrir otras que cubran el número de docentes que hagan posible los mandatos del Nuevo Modelo Educativo; 4) que no hay nada nuevo en los documentos dados a conocer por la Secretaría de Educación Pública, y 5) que no se escuchó a los docentes.

Respecto a esto último, cabe mencionar que a diferencia del proceso de reforma constitucional en diciembre de 2012 y de la presentación de la propuesta curricular para la educación obligatoria surgida de la consulta para la revisión del modelo educativo de febrero-junio de 2014, en esta ocasión la confección de la propuesta del modelo educativo cuenta con un amplio proceso de consulta a una extensa variedad de actores del sistema educativo nacional. Sólo por mencionar un dato: se realizaron cerca de 60 mesas de trabajo para escuchar la opinión de autoridades del INEE; académicos y especialistas del sector educativo (cuatro mesas de trabajo); organizaciones de la sociedad civil (cuatro mesas de trabajo); académicos y especialistas del sector educativo en educación básica (10 mesas de trabajo) y de educación



media superior (cinco mesas de trabajo); cámaras empresariales, Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (tres mesas de trabajo); directores de escuelas particulares (seis mesas de trabajo), directores de escuelas normales (seis mesas de trabajo) y con representantes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, SNTE (10 mesas de trabajo).

Por lo que respecta al señalamiento de las carencias del sistema educativo nacional, no cabe duda de que existen carencias, rezagos e insuficiencias que las propias autoridades educativas reconocen. Por ejemplo, el INEE ha señalado que existe un ingente número de aulas que:

[...] tienen paredes o techos de materiales no durables. Carecen de suministro diario de agua y de energía eléctrica 38% y 7.7% de las primarias, respectivamente. Sólo 43% cuenta con biblioteca escolar, 1 de cada 4 con aula de medios y 9.3% con una sala para que los maestros se reúnan. Por su parte, apenas 42% de los centros escolares disponen de agua purificada para que beban los estudiantes. Por lo que toca a la seguridad, en alrededor de 40% de las escuelas se reportan vidrios rotos o estrellados, e instalaciones eléctricas en mal estado. Una de cada tres tiene muros, bardas, techos o pisos en malas condiciones y en 16% hay mobiliario amontonado en lugares a los que pueden acceder los alumnos (...) En relación con el equipamiento para la enseñanza y el aprendizaje 43% de las primarias reportó contar al menos con una computadora funcionando y sólo 23% con internet para uso de los estudiantes. Al inicio del ciclo escolar, una tercera parte de los docentes no disponía de los planes y programas de estudio, elemento básico para planificar sus clases, y una cuarta parte carecía de suficientes libros de texto para los alumnos. Con respecto al personal de las escuelas, destaca el hecho de que cerca de la mitad de los directores no tenga nombramiento para ejercer la función y una proporción similar cumpla simultáneamente con labores docentes. En 4 de 10 escuelas no hay personal de apoyo (docentes de Educación Física, Artística, Inglés, Computación) y a pesar de que dos terceras partes reportan contar con al menos un estudiante con necesidades educativas especiales, solamente 30% dispone de personal para atenderlo (INEE, 2016: 260-261).

No obstante lo anterior, centrarse en los déficits del sistema educativo mexicano no demerita la propuesta y los propósitos contenidos en el Nuevo Modelo Educativo. Asirse a esa posición es condenar a los estudiantes mexicanos a perpetuar el estado de cosas existentes. Para ilustrar lo que se quiere subrayar: el impulso del gobierno a la reforma educativa presenta una situación similar con el loable propósito de la década de 1920 cuando se pretendió alfabetizar a un país con cerca del 90% de analfabetismo en las condiciones económicas, sociales y políticas de la época. En ese entonces era un reto gigantesco. Parecía una meta imposible. Sin embargo, esa meta ambiciosa requirió una visión de largo plazo y sobre todo la firme voluntad de que era una meta posible, deseable y necesaria.

Con relación a la afirmación de que no hay nada nuevo en el Nuevo Modelo Educativo y que es un engaño lo de nuevo modelo; hay que subrayar que si por nuevo entendemos algo “inédito”, “original”, “único”, efectivamente muchos de los conceptos y orientaciones del Nuevo Modelo Educativo los podemos encontrar en reformas anteriores. Es decir, no es desconocido el término de autonomía escolar, flexibilidad curricular, habilidades socioemocionales, gestión escolar, colocar a la escuela como centro del sistema educativo, asesorías técnico-pedagógicas, trabajo colaborativo, aprendizajes clave e incluso la perspectiva humanista del modelo no constituye novedad alguna. Todos estos términos tienen más de una década que aparecieron en el ámbito educativo, incluso algunos tienen su origen en las reformas educativas de las décadas de 1980 y 1990 en el continente (Pérez y Leal, 2011; Gajardo 1999; Anthony, 2007; Miranda, 2007 y 2010; Meneses, 1998; Ramírez, 2000; Gómez-Morín y Reimers, 2006; Aguera y Zabadúa, 2011).

Por otro lado, con la preponderancia de la globalización casi todos los espacios, zonas y campos públicos y privados comparten principios y orientaciones de políticas públicas comunes. El ámbito educativo no es la excepción. Desde la década de 1990 varios países de América Latina llevaron a cabo reformas en los currículos, materiales y textos educativos, promovieron la descentralización educativa, la autonomía escolar, el desarrollo profesional y evaluación de los docentes, así como en el mejoramiento e innovación educativa, entre otros.

México, como la mayoría de los países del continente, ha sido impulsado a alinear las categorías del espacio educativo y sus políticas públicas para sintonizar con los nuevos requerimientos educativos en el mundo globalizado; pero también para poder tener mayor posibilidad de desarrollo y crecimiento económico (OCDE, 2010, 2006; Comunidades Europeas, 2007) en un contexto caracterizado por la sociedad del conocimiento, economías abiertas e innovación tecnológica (Gajardo, 2009; Gorostiaga y Tello, 2011). En ese sentido, lo nuevo consiste en la configuración de todos los componentes del modelo, en el énfasis de las prioridades y organización del modelo educativo.

Ahora bien, evidentemente, el Nuevo Modelo Educativo no es perfecto; hay algunos aspectos insuficientemente tratados y algunos puntos debatibles. Por ejemplo, se debería ampliar la fundamentación sobre el humanismo y sobre todo extenderse en explicar los planteamientos pedagógicos del modelo. El documento presentado por la SEP sólo contiene cuatro párrafos con relación al humanismo. Asimismo, debería hacer explícita la diferencia entre campos formativos y campos disciplinarios. Igualmente, debería profundizar en el tema de los aprendizajes clave, es decir, la relevancia de los mismos y su fundamento. Explicitar la innovación en la autonomía curricular respecto a experiencias anteriores. Finalmente, urge un documento sobre los plazos de financiamiento de los planes, programas, proyectos y actividades en la ejecución del Nuevo Modelo Educativo.

En ese tenor, el Nuevo Modelo Educativo evidentemente no es un documento inmutable y rígido. Al contrario, puede (y debe) tener modificaciones en algunos aspectos, como por ejemplo los trayectos formativos de la malla curricular; la proporción de horas de las asignaturas contempladas para equilibrar su distribución; variar el contenido de las asignaturas optativas; verificar propósitos con contenidos, etcétera, pero éstos deben hacerse con base en la lógica ensayo-error. Es decir, al modelo educativo debe objetársele por sí mismo y no por intereses ajenos al ámbito educativo. En esta tesitura, indiscutiblemente, las posibilidades del Nuevo Modelo Educativo dependerán, además de lo mencionado líneas arriba, no sólo del grado de tensión que producirá la colisión entre las inercias, hábitos y costumbres frente a los propósitos y modos del quehacer docente determinados por el Nuevo

Modelo Educativo, sino también de la legitimidad que le otorguen los actores del sistema educativo que se sienten excluidos, la aceptación o no de las propuestas pedagógicas por parte de los docentes y ciertamente de los recursos e infraestructura con que se le dote para su puesta en marcha.

Por otra parte, cabe destacar que las críticas vertidas hasta el momento al modelo educativo en su mayoría son más “enunciativas” que sustantivas; es decir, caen en la crítica fácil, que al carecer de fundamentos caen en lo insustancial. A pesar de todas las críticas formuladas al proceso de reformas al ámbito educativo, el gobierno mexicano hizo lo correcto. Es decir, siguió una lógica necesaria: era fundamental modificar el poder de veto que detentaba el sindicato magisterial en el ámbito laboral, presupuestal, curricular, de formación de maestros, de ingreso, permanencia y retiro, etcétera, para poder modificar el rumbo educativo del país. Con ello, el Estado mexicano restableció y amplió su margen de maniobra para incidir en los ámbitos pedagógicos, organizativos y administrativos que garantizan no sólo criterios de imparcialidad, capacidad, preparación y conocimiento del personal docente, sino también una verdadera política de Estado en materia educativa. De no haber seguido esta lógica del proceso de reforma, la actual hubiese tenido el mismo destino que todas las experimentadas desde la década de 1990, pues como bien señala Ornelas (2010), el poder de veto del SNTE sabotaba la aplicación de las reformas signadas por el gobierno en las iniciativas de cambio al ámbito educativo.

En todo caso, el Nuevo Modelo Educativo tendrá su talón de Aquiles en dos factores: *a)* su ejecución, y *b)* el corto tiempo que le queda al actual gobierno. Es por todos conocido que la prueba de ácido de cualquier política pública es su realización. En este caso, “la puesta en marcha”, “la operatividad”, “el aterrizaje del modelo a las aulas”, etcétera, dependerá de una efectiva coordinación y cooperación en alcanzar los propósitos y metas propuestas en el modelo educativo por parte de docentes, directivos y demás actores del Sistema Educativo Mexicano. Éstos (aquí entra el segundo factor) tienen dos opciones: oponerse a su puesta en marcha o simular concretizarlas en las aulas. El año y medio que le queda al actual gobierno es un fuerte incentivo para dejar en *stand by* la ejecución del modelo debido a que la proxi-

midad de un nuevo gobierno genera la percepción de que se pueda modificar o de plano desechar lo tejido hasta el momento en el ámbito educativo. Si esto último sucede, nuevamente veremos resistencias, confrontaciones y, en suma, una nueva edición de la lucha por la batalla educativa.

El Nuevo Modelo Educativo no es por sí mismo la solución a los problemas que aquejan a la educación nacional;<sup>11</sup> es un elemento sustancial pero es sólo un elemento de un conjunto de factores. Es decir, los problemas de desigualdad e inequidad educativa continuarán mientras no existan un conjunto de políticas educativas que pavimenten el terreno para el cabal funcionamiento del Nuevo Modelo Educativo. Esto es, mientras los padres de familia no asuman el papel y responsabilidad que el modelo les confiere, mientras que un ingente número de escuelas no cuenten con la infraestructura mínima y continúen carentes de los medios e instrumentos digitales pertinentes, mientras no exista una planta de profesores debidamente capacitados en los nuevos planteamientos pedagógicos, entre otras cosas, el modelo no va a funcionar. No obstante, parafraseando a Sartori: es claro que las instituciones y textos legales no pueden hacer milagros, pero difícil será que mejoremos los resultados del sistema educativo mexicano sin un renovado modelo educativo.

## **Conclusiones**

A diferencia de los cambios constitucionales y legales de 2012-2013, en esta ocasión no ha habido bloqueos ni manifestaciones generalizadas de rechazo por parte del magisterio del país. Las razones son dos: primera, ahora sí se trata de una reforma educativa, pues está centrada en los programas, planes y currículo; es decir, ahora sí hay planteamientos pedagógicos inherentes en una reforma educativa. Uno de los argumentos centrales en las ocasiones anteriores fue que no

<sup>11</sup> Recuérdese que un modelo educativo responde a: ¿para qué se educa?, ¿qué se va a enseñar? y ¿cómo se va a enseñar? Nada más y nada menos. En ese sentido, orienta a los docentes en la elaboración de programas de estudio y en consecuencia en su planeación didáctica.

existía propuesta gubernamental con relación a los programas, planes y currículo. Ahora, ya hay un planteamiento que establece cuál es el sentido de la educación, los contenidos educativos y los métodos para la enseñanza acorde con los propósitos enunciados, por lo que más que declaraciones livianas al respecto, en este momento se requiere análisis técnico más refinado.

Segunda, para la conformación del Nuevo Modelo Educativo se escucharon y atendieron las propuestas y sugerencias de una amplia variedad de actores (maestros, alumnos, académicos, empresarios, pedagogos, directores, supervisores de escuelas, etcétera), lo que ha dejado sin sustento el argumento de que “hay que escuchar a los maestros”. En esta ocasión se escuchó al mayor espectro posible de los actores y se atendieron varios de los planteamientos formulados en los foros de análisis, con lo cual se despojó de un poderoso argumento a los críticos de la reforma educativa.

Los que señalan que el Nuevo Modelo Educativo carece de legitimidad porque no se escuchó a los maestros pasan por alto que para la conformación de éste se prestó atención a cerca de 30,000 personas y alrededor de 15 documentos fueron sistematizados por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). En suma, el Nuevo Modelo Educativo está apoyado en una amplia consulta pública que nadie puede poner en duda y que además contiene las sugerencias expuestas en ese proceso de consulta pública.

Evidentemente, como toda reforma de gran calado, la educativa no está exenta de equívocos ni obstáculos, algunos de ellos ya han sido reseñados líneas arriba. Por supuesto que los cinco ejes del Nuevo Modelo Educativo (el planteamiento curricular, la escuela como centro del sistema educativo, la formación y desarrollo profesional de los maestros, inclusión y equidad, así como la gobernanza del sistema educativo) serán debatidos, cuestionados y mejorados conforme se enfrente a la variedad de realidades de las distintas comunidades educativas del país. De eso se trata: de que el modelo se vaya adaptando a las distintas realidades en que se va a aplicar. En ese sentido, resultó pertinente la presentación de una hoja de ruta en su puesta en marcha. Se podrá estar de acuerdo o no con los tiempos señalados, pero lo importante es que existe una hoja de ruta que, hasta donde entiendo, es flexible.

Finalmente, cabe subrayar que es común que a las reformas de gran calado se les califique como obras de buenos deseos por la amplitud de sus propósitos. Estas afirmaciones sólo centran su mirada en las carencias y desperfectos existentes en el Sistema Educativo Mexicano y no en las posibilidades de cambio. De ser esta la actitud que debería de asumirse ante la apremiante necesidad de resolver los problemas que atañen al país, ninguna de las instituciones y normas que se idearon y pusieron en práctica en los años de formación del Estado mexicano (que hoy son de elogio y enaltecimiento) se hubieran realizado.

## **Bibliografía**

- Aguera Ibáñez, Enrique y Emilio Zebadúa González (2011) (coords.), *La disputa por la educación. Por el México que queremos*, México, Aguilar.
- Anthony Patrinos, Harry (2007), “Factores determinantes del aprendizaje y calidad de la educación en México”, en Francisco Miranda López, Harry Anthony Patrinos y Ángel López y Mota (coords.), *Mejora de la calidad educativa en México. Posiciones y propuestas*, México, Flacso-CMIE-SEP, pp. 13-26.
- Blanco Bosco, Emilio (2011), *Los límites de la escuela. Educación, desigualdad y aprendizaje en México*, México, El Colegio de México.
- Comunidades Europeas (2007), *Competencias clave para el aprendizaje permanente. Un marco de referencia europeo*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas.
- Diario Oficial de la Federación* (1992, 19 de mayo), “Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica”, México, Secretaría de Gobernación, disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4666809&fecha=19/05/1992](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4666809&fecha=19/05/1992).
- (2013a, 26 de febrero), “Decreto por el que se reforman los artículos 3, en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Secretaría de Gobernación, disponible

- en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5288919&fecha=26/02/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288919&fecha=26/02/2013).
- (2013b, 11 de septiembre), “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación”, Secretaría de Gobernación, disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5313841&fecha=11/09/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313841&fecha=11/09/2013).
- (2013c, 11 de septiembre), “Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”, Secretaría de Gobernación, disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5313842&fecha=11/09/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313842&fecha=11/09/2013).
- (2013d, 11 de septiembre), “Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente”, Secretaría de Gobernación, disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013).
- EduSanLuis (2010, 16 de diciembre), “Compromiso social por la calidad de la educación”, disponible en <http://www.calidadeducativa.edusanluis.com.ar/2010/12/compromiso-social-por-la-calidad-de-la.html>.
- Este País* (2011), “Educación en México. Resultados de la prueba PISA de la OCDE”, núm. 61, enero, disponible en [http://estepais.com/site/wp-content/uploads/2011/01/07\\_fep\\_resultadospisa\\_237.pdf](http://estepais.com/site/wp-content/uploads/2011/01/07_fep_resultadospisa_237.pdf)
- Flores Andrade, Anselmo (2014a), “Aspectos fundamentales de la Ley General del Servicio Profesional Docente de 2013 en México”, *Ibero Forum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, año IX, núm. 17, enero-junio, pp. 174-202.
- (2014b), “Ley General del Servicio Profesional Docente. Vino viejo en odres nuevos”, *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, vol. 7, núm. 13, enero-junio, pp. 47-71.
- Gajardo, Marcela (2009), “La educación tras dos décadas de cambio ¿qué hemos aprendido?, ¿qué debemos transformar?”, en Marcela Guajardo y Edgar Jiménez (coords.), *Lecciones y propuestas de reforma educativa en América Latina*, México, SEP/PERA, pp. 566-591.
- (1999), *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década*, PREAL.
- Gobierno Federal/SNTE (2008), Alianza por la Calidad de la Educación, disponible en <http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j>



&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0ahUKEwjD\_Oau6-jTAhUkxVQKHcfvCwMQFgg2MAM&url=http%3A%2F%2Fwww.oei.es%2Fhistorico%2Fpdfs%2Falianza\_educacion\_mexico.pdf&usg=AFQjCNENMWAZB185iLJ7HgShAPWYj1jHnQ.

- Gorostiaga, Jorge y César Tello (2011), “Globalización y reforma educativa en América Latina: un análisis inter-textual”, *Revista Brasileira de Educación*, vol. 16, núm. 47, pp. 363-388.
- Guevara Niebla, Gilberto (1992), *La catástrofe silenciosa*, México, FCE.
- Gómez-Morín, L. y Fernando Reimers (2006), “Fortaleciendo la escuela pública. Fundamentos de una política centrada en la escuela”. en Fernando Reimers (coord.), *Aprender más y mejor. Políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en educación básica en México*, México, FCE, pp. 23-39.
- Hopkins, David, Elpida Ahtaridou, Peter Matthews, Charles Posner y Diana Toledo (2007), “Reflections on the performance of the mexican education system”, OCDE. Directorate for Education, disponible en [www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/93128/5/Mex\\_PISA-OCDE2006.pdf](http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/93128/5/Mex_PISA-OCDE2006.pdf).
- INEE (2014), *El derecho a una educación de calidad*, México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- (2015), *Los docentes en México*, México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- (2016), *La educación obligatoria en México*, México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Latapí Sarre, Pablo (2004), *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por sus cuatro secretarios (1992-2004)*, México, FCE.
- Meneses Morales, Ernesto (1998), “El saber educativo”, en Pablo Latapí Sarre (coord.), *Un siglo de educación en México*, t. II, México, FCE-Conaculta, pp. 9-45.
- Miranda López, Francisco (2010), “La reforma curricular de la educación básica”, en Alberto Arnau y Silvia Giorguli (coords.), *Los grandes problemas de México. Tomo VII. La educación*, México, El Colegio de México, pp. 35-59.
- (2007), “Mejora del aprendizaje y la calidad de la educación. Una visión de política educativa”, en Francisco Miranda López, Harry

- Anthony Patrinos y Ángel López y Mota (coords.), *Mejora de la calidad educativa en México. Posiciones y propuestas*, México, Flacso/CMIE/SEP, pp. 119-138.
- OCDE (2004), *Marcos teóricos de PISA 2003: la medida de los conocimientos y destrezas en matemáticas, lectura, ciencias y resolución de problemas*, Madrid, OCDE.
- (2006), *La definición y selección de competencias clave. Resumen ejecutivo*, disponible en <http://deseco.ch/bfs/deseco/en/index/03/02.parsys.78532.downloadList.94248.DownloadFile.tmp/2005.dsceexecutivesummary.sp.pdf>
- (2010), *Habilidades y competencias del siglo XXI para los aprendices del nuevo milenio en los países de la OCDE*, Madrid, Instituto de Tecnologías Educativas, disponible en [http://guayama.inter.edu/wordpress/?wpfb\\_dl=140](http://guayama.inter.edu/wordpress/?wpfb_dl=140).
- Ornelas, Carlos (2008), “La cobertura en educación básica”, en Pablo Latapí Sarre (coord.), *Un siglo de educación en México*, t. II, México, FCE/Conaculta, pp. 111-140.
- (2012), *Educación, colonización y rebeldía*, México, Siglo XXI Editores.
- (2010), *Política, poder y pupitres. Crítica al nuevo federalismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores.
- Pacto por México (2013), “Pacto por México. Acuerdos”, disponible en <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>.
- Pérez Centeno, Cristian y Mariana Leal, “¿Han funcionado las reformas educativas en América Latina? Un estudio de los casos de Argentina, Brasil y Chile”, *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 19, núm. 36, diciembre, pp. 1-23.
- Presidencia de la República (2012), “Mensaje a la nación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, disponible en [www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/mensaje-a-la-nacion-del-presdiente-de-los-estados-unidos-mexicanos/](http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/mensaje-a-la-nacion-del-presdiente-de-los-estados-unidos-mexicanos/).
- Ramírez Raymundo, Rodolfo (2000), “La transformación de la gestión escolar: factor clave para mejorar la calidad de la educación”, en *Memoria del quehacer educativo 1995-2000*, t. I, México, SEP, pp. 173-192.

- (coord.) (2013) *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Santibáñez, Lucrecia (2008), “Reforma educativa. El papel del SNTE”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 13, núm. 37, abril-junio, pp. 419-443.
- SEP (2017a), *Los fines de la educación*, México, Secretaría de Educación Pública.
- (2017b), *Modelo educativo para la educación obligatoria*, México, Secretaría de Educación Pública.
- (2017c), *Ruta para la implementación del modelo educativo*, México, Secretaría de Educación Pública.
- Schmelkes, Sylvia (2008), “La educación básica”, en Pablo Latapí Sarre (coord.), *Un siglo de educación en México*, t. II, México, FCE/Conaculta, pp. 173-194.
- Solís, Patricio (2010), “La desigualdad de oportunidades y las brechas de escolaridad”, en Alberto Arnau y Silvia Giorguli (coords.), *Los grandes problemas de México. Tomo VII. La educación*, México, El Colegio de México, pp. 599-621.
- Zorrilla Fierro, Margarita (2002), “Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: retos, tensiones y perspectivas”, *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 4, núm. 2, disponible en <http://redie.uabc.mx/redie/article/viewFile/63/114>.



# Entre lo social y lo individual: hacia el análisis integral del tráfico de drogas en México

*Francisco Manuel Piña Osuna\**

*Resumen:* Este artículo tiene como objetivo discutir las perspectivas y nociones teóricas con las que el fenómeno del narcotráfico es analizado. Siguiendo una perspectiva integradora como la propuesta por Turner (2010), quien destaca que un sujeto se pone en contacto con una realidad social en función de una serie de factores sociales (macrodinámica) y de factores individuales (microdinámica), se pretende destacar aquellos factores sociales e individuales que ejercen influencia en la inmersión al narcotráfico como opción de vida. El análisis parte de los principales enfoques teóricos de la investigación social con relación al tráfico de drogas, y en el análisis de trayectorias de vida de personas que se dedicaron a estas actividades, cuyas conclusiones coinciden en que es preciso un viraje hacia perspectivas que amalgamen el efecto de factores tanto contextuales como individuales en la toma de decisión.

*Palabras clave:* tráfico de drogas, ingreso al tráfico de drogas, identidad, variables sociales, toma de decisión, variables individuales.

## **Between the social thing and the individual thing: Towards the integral analysis of the traffic of drugs in Mexico**

*Abstract:* This article aims to discuss the perspectives and theoretical notions with which the drug trafficking phenomenon is analyzed. Following an integrative perspective as proposed by Turner (2010), who notes that a subject is contacted with a social reality in terms of a number of social factors (macro-dynamic) and individual (micro-dynamics), it is intended to highlight those factors social and individual

\* El Colegio de Sonora, Hermosillo, Sonora, México. Correo-e: fpina@colson.edu.mx

who are exercising influence on the immersion of a person to drug trafficking as a life option. The analysis starts of the main theoretical contributions of social research conducted in the Mexican context in relation to drug trafficking, whose conclusions agree that it is necessary an analysis that amalgamates the effect of both contextual and individual factors in decision making.

*Keywords:* drug trafficking, entry of drug trafficking, identity, social variables, decision making, individuals variables.

## **Introducción**

Cuando se habla, se ve o se escucha sobre la conducta delictiva, son múltiples los factores a los que se atribuyen su implantación en la sociedad. Hablar de este tema implica un recorrido desde variables contextuales tales como la falta de oportunidades económicas o la globalización (Castells, 2004), hasta condiciones individuales como la personalidad (Fromm, 1975), el instinto (Morris, 2003) o la biología (Ostrosky, 2011) del individuo ejecutor.

En este documento se atiende una de las formas de violencia de mayor impacto en las últimas décadas en México: el tráfico de drogas. Se busca destacar que la inmersión a una expresión delictiva como el tráfico de drogas implica de perspectivas que atiendan la interrelación entre contexto e individuo; es una postura integral la que proporciona una comprensión y abordaje más óptimo de la problemática del narcotráfico. Específicamente la noción sobre la que se trabajará, señala que la inmersión de un individuo al narcotráfico está en función de las condiciones externas e internas del sujeto. Hasta aquí la discusión ya ha mencionado dos aspectos que será preciso delimitar: una de ellas es el fenómeno del narcotráfico, la otra, la cuestión de las condiciones internas y externas del sujeto.

## **Concibiendo el narcotráfico**

En su definición de narcotráfico, Escohotado (1989: 19) señala que es un término compuesto que incluye una palabra, “tráfico”, que tiene un

doble significado: uno peyorativo y otro positivo. En el primero se le da el sentido de “comercio clandestino, vergonzoso e ilícito; en el segundo, se entiende como negociar (traficar con), que nos lleva a negocio (ausencia del ocio); los usos sociales del primer sentido anotado parecen ser los dominantes. El segundo es menos usado. Una imprecisión conceptual es la que domina, pues se habla de agentes sociales (narco-trafficantes) considerados como criminales, pero menos como hombres de negocios. El autor termina señalando que “tráfico” y “traficante” de fármacos prohibidos parecerían ser designaciones más apropiadas.

Una idea más cercana a la práctica es la de Pérez (2012: 3), quien define al narcotráfico como aquellas actividades dirigidas a la comercialización de drogas ilegales. En su definición, considera al narcotráfico como un proceso que comienza con el cultivo de las sustancias, continúa con el procesamiento y obtención del producto final, culminando con su venta y distribución; también agrega que suele ser realizado por diversos cárteles que se especializan en cierta parte de la cadena de comercialización. La autora lo describe como sistema jerárquico donde diferentes actores participan en puntos específicos del proceso.

Esta concepción coincide con Villaveces (2000: 14), quien destaca que el vocablo “narco” aparece en el léxico popular de varios países latinoamericanos para referirse a sujetos involucrados en algún segmento del proceso de producción, circulación y/o distribución de drogas ilícitas.

Por su parte, Cuevas (2010: 10) continúa con una concepción procedimental aunque más limitada, pues señala que el transporte de sustancias prohibidas por las leyes de salud, que se da de un lugar a otro, sin importar el volumen o el medio en que sea trasladado, es considerado como narcotráfico. El personal que colabora desde el traslado, hasta la venta final del producto, se le considera como narco-trafficante. Aquí el concepto que aporta el autor muestra una limitante importante, pues obvia una parte de la cadena de tráfico fundamental en la actividad, que incluso se toma en cuenta jurídicamente (Código Penal Federal, 2009: 42-43)<sup>1</sup>: la producción.

<sup>1</sup> Produzca, transporte, trafique, comercie, suministre aun gratuitamente o prescriba alguno de los narcóticos señalados en el artículo anterior (artículo 193), sin la

Para los fines del documento, narcotráfico implica la participación en labores de producción, transporte, almacenamiento, resguardo, venta, administración de recursos, así como cualquier otra asociación laboral relacionada con esta actividad, tal como proporción de seguridad a miembros del narcotráfico, cobro de pagos, labores de amedrentamiento o sicariato, que a su vez les haya generado o les genere ganancias económicas ya sea en efectivo o en especie o cualquier otro beneficio personal.

Cuando se señala que el proceso de ingreso al narcotráfico está en función de condiciones externas e internas, se hace bajo el supuesto teórico aportado por Turner (2010a: 3) y que señala que cuando un sujeto se pone en contacto con una realidad o fenómeno determinado, intervienen dos tipos de estructuras:

- **Macrodinámica:** aquellas estructuras de las que la persona tiene menos control, tales como variables relacionadas con la población, la economía, el sistema jurídico o político de un determinado contexto y las instituciones con las que se cuenta.
- **Microdinámica:** aquellas estructuras más inmediatas para el sujeto y que están relacionadas con sus roles, cultura, motivaciones, esquemas valorativos, emociones, planes de vida y objetivos.

Los individuos consideran, ajustan e interiorizan ambas estructuras para entrar en contacto con una realidad.

Adoptar el enfoque dinámico permite considerar que el ingreso de una persona a actividades de narcotráfico se da bajo condiciones sociales particulares (su familia, su vecindario, su educación, su empleo, sus amistades, el clima político y social, etc.) y en función de características individuales específicas (sus valores, su ideología, sus

---

autorización correspondiente a que se refiere la Ley General de Salud. Introduzca o extraiga del país alguno de los narcóticos comprendidos en el artículo anterior, aunque fuere en forma momentánea o en tránsito. Aporte recursos económicos o de cualquier especie, o colabore de cualquier manera al financiamiento, supervisión o fomento para posibilitar la ejecución de alguno de los delitos a que se refiere este capítulo; y realice actos de publicidad o propaganda, para que se consuma cualquiera de las instancias comprendidas en el artículo anterior.



creencias, sus roles, sus objetivos, etc.). Esto supone que un individuo previamente considera sus condiciones (macro y micro) y después decide.

Delimitados los límites del fenómeno que se atiende en este estudio y bajo la sugerencia teórica que considera la adhesión al narcotráfico como un proceso que interrelaciona limitaciones contextuales con características individuales, el trabajo se desarrolla tomando en cuenta algunas de las posturas de la investigación social en México en cuanto al abordaje del fenómeno del tráfico de drogas, las cuales son analizadas a través de la trayectoria de un grupo de 12 sujetos que se dedicaron a actividades de tráfico de drogas, quienes se encontraban reclusos en una institución penitenciaria del estado de Sonora, México, por delitos relacionados con el tráfico de drogas y en los cuales se reconstruyeron —a partir de la herramienta análisis de historia de vida— los elementos que intervinieron en su ingreso a este tipo de actividades (Blanco, 2011: 5). A partir de este procedimiento, se busca determinar aquellos factores que participan en la inmersión al tráfico de drogas, y probar que en su relación con la actividad el individuo es influido tanto por elementos contextuales como individuales.

### **Las oportunidades que se observan en el tráfico de drogas**

*El tráfico de drogas supone una opción viable para la persona: se ha socializado*

La masificación del negocio del tráfico de drogas se puede explicar por dos detalles: primero, algunos autores (Campbell, 2007: 51; Sánchez, 2009: 79; Valenzuela 2002: 19) han reconocido una gran difusión de las historias del tráfico de drogas y una popularidad creciente de esta cultura, lo cual indica el grado en que los narcotraficantes son ya aceptados por la sociedad como algo normal, como un aspecto usual en la vida de varios contextos, sobretudo en la frontera de Estados Unidos y México.

A partir de la anterior idea, la actividad del tráfico de drogas en nuestro país obedece a un comportamiento que Gayraud (2007: 19)

reconoce como una democracia criminalizada, en la cual los modos de vida transgresores de la ley han permeado de tal manera en la sociedad, la política y la economía, que ahora ya no se puede hablar de ella en términos de desviación, patología o simple transgresión a las reglas, como fue vista anteriormente. Hoy en día las diversas expresiones del crimen organizado implican una importante evolución del mundo y la máxima expresión del impacto que ha tenido la globalización, al grado de movilizar a miles de personas en favor de la obtención de ganancias por medio de actividades ilícitas.

En segundo término, esta popularización recae en los números, que destacan un aumento de delitos ligados a drogas y su mantenimiento en cifras altas en el país: de 2000 a 2006 pasó de 20,000 a 30,000; en 2007 ascendió a 81,491; en 2008 a 73,222; de 2009 a 2011 sobrepasó los 55,000 (Gobierno Federal, 2011). En el contexto del estado de Sonora (escenario donde fueron recabados los datos que se presentan en el presente trabajo), este proceso de socialización parte de datos que ubican que la entidad es el tercer estado en el país con mayor tasa de condenados por delitos de drogas; a nivel nacional, el municipio de Benjamín Hill es el que registra la mayor densidad de residentes condenados por estos delitos en los últimos 10 años (12.32 por cada mil). En esta misma estadística existen otros seis municipios sonorenses dentro de los primeros 10. Por estados, Sonora ocupa el segundo lugar de condenados por drogas por cada mil habitantes, con 52 (Resa, 2014). El narcotráfico ha dejado de ser un fenómeno ajeno a nuestra sociedad y ha pasado a ser una actividad lucrativa, un negocio y una ocupación reconocida.

Las sugerencias teóricas referentes al fenómeno del narcotráfico sugieren que en el proceso de inmersión de un sujeto a la actividad de tráfico de drogas intervienen una serie de factores cuyo comportamiento principal es el de entrelazar el efecto de las condiciones sociales de la persona y algunos procesos de índole individual; es a partir de esta interrelación que se desarrolla el análisis de las trayectorias de vida ligadas a esta actividad.

## **El tráfico de drogas representa un motivo para ascender socialmente**

Un estudio primordial en cuanto a los factores culturales e ideológicos que atraen al narcotráfico es el de Ovalle (2010: 113), quien al entrevistar a personas dedicadas a estas labores concluye que el dinero, el ocio, los viajes y el poder social son los principales motivos para unirse a estas actividades y que tales aspectos han contribuido a que el narcotráfico se haya posicionado en la sociedad como una opción laboral válida. El narcotráfico es un medio para tener una mejor calidad de vida, al menos en lo económico. En las trayectorias de vida del grupo analizado se pueden rescatar relatos que ubican a la movilidad social como principal motivo de unión a la actividad de tráfico:

*I1:* Yo lo que buscaba con esto (el tráfico de drogas) era otro nivel de vida, sacar adelante a la familia, darles algo un poco mejor. Hasta cierto punto en ocasiones hubo veces que sí se requería porque había una necesidad; el ingreso que tenía no me alcanzaba, pero era más por tratar de llegar a otro nivel.

*I2:* Pues por querer ser igual que ellos fue lo que me jaló y para vivir mejor, para tener las cosas que nos hacían falta.

*I3:* Lo haces porque ya empiezas a ver cosas más bonitas, los paseos, los carros, los lujos, cosas que uno no ha visto, que uno quisiera tener.

*I6:* ... tenía muchas cosas que pagar, muchas cuentas que saldar... que la escuela del niño... yo ya tenía muchos gastos próximos, entonces quería yo hacerlo todo así, entonces siempre quise comerme el mundo así, tuve carencias y yo queriendo convertir todo en lo económico...

Los anteriores relatos advierten que optar por el tráfico de drogas es precedido por condiciones económicas precarias para el individuo o que le son insuficientes. Las cualidades del tráfico de drogas como medio para alcanzar la movilidad social en algunos sectores de la población se potencian cuando estos sectores se reconocen en condiciones de cierta desventaja económica, de ahí que por lo regular la actividad esté mayormente ligada con las clases sociales más deterioradas (Campbell, 2007: 27), representando poblaciones de sensible

vulnerabilidad. Sin embargo, en las condiciones de los sujetos analizados, también se pueden reconocer casos donde el tráfico es un medio para mantener ciertos hábitos de consumo que van más allá de cubrir las necesidades básicas (los autos, los lujos, los viajes); el tráfico es una forma para superar las necesidades básicas de un sujeto, pero también se busca ir más allá aspirando a tener una posición de mayor ventaja económica.

### **Permite cumplir un plan de vida difícil de alcanzar en la legalidad**

Las propias autoridades (SNSP, 2013) reconocen que para muchas personas el narcotráfico permite acceder a una dinámica del honor, el prestigio, hedonismo, consumismo, poder, ostentabilidad, utilitarismo, religiosidad y violencia. Éstos implican una serie de esquemas valorativos muy ligados a la cultura del narcotráfico y con los cuales el sujeto encuentra afinidad, sumado a que el convencido de entrar al narcotráfico vive en una situación de crisis económica, difícil acceso a la educación y pocas ofertas laborales y recreativas. Todo ello se combina y se convierte en un caldo de cultivo que favorece el reclutamiento de jóvenes, quienes a su vez obtienen empleo, reconocimiento y estatus, que no se les otorga por otros medios, ni en otros espacios.

*I3:* ... pensaba que ahí (en el tráfico de drogas) sí se podía hacer algo, ahí sí me iba a ir bien, porque ahí en dos o tres horas me daban 20 o 30 mil pesos, en dos o tres horas es lo que nos pagaban, y eso no lo ves donde sea.

*I4:* ... si tú eres una persona pobre, que no tiene un padre que te diga “ten hijo, para que vayas a la escuela y tenga para que vaya e invite a salir una chica”, ¿de dónde sacas entonces?.. Entonces se te empieza a dificultar la vida cuando realmente eres pobre, cuando careces de recursos, y yo obligado quería traer un pesito en la bolsa, quería andar bien vestido y quería tener tiempo, entonces me la tenía que “aventar” (aventársela implica aquí incurrir en actividades ilícitas).

*I9:* Yo pensaba que ya andando metido ahí, yo iba a vivir como los demás, que no iba andar batallando, que iba a ayudar en lo económico a la casa,

que iba poder hacerle “el paro” (ayudar) a “mi jefa” (su madre) y a mi papá, que íbamos a poder comer mejor. Sí miraba a muchos “camaradas” (amigos) que se “meneaban” (que estaban dentro del tráfico) ahí y se alivianaban.

*I10:* ... ahí había dinero, incluso hay mujeres muy hermosas y qué bonito es que le compres una joya a “una plebe” (una chica) y que muy a gusto esté contigo.

*I11:* Si es cierto que yo compré de todo, yo compraba de todo... yo si mis amigas me decían “¿qué ondas, vamos a un restaurant?”, yo les decía “vamos, vamos”, y les decía “yo voy a pagar”, así, eso me lo permitía la droga.

*I12:* ... pensaba que si me daban una “feriecita” (dinero) voy a invertir, voy a comprar, yo siempre tuve la mentalidad de cuando estaba trabajando ahí iba a poner una boutique, iba a comprar un chingo de ropa e irla guardando, la voy a poner y voy hacer todo el dinero legal, voy a salirme y voy a quedarme estable. Las posesiones que tuve realmente fueron la ropa, que el dinero, te da una seguridad de traer dinero, yo no podía ir a comer un plato de comida si no traía diez mil pesos, yo me sentía inseguro, porque no falta que se te antoje una cerveza y agarres la fiesta, ¿qué pasa? todo esto te lo daba trabajar en eso (en el tráfico de drogas).

En los anteriores casos se ilustra el hecho de que los recursos producto de la actividad permiten el acceso a bienes y estilos de consumo que bajo modos de vida legales son inconcebibles para estas personas; el simple hecho de que los ingresos de un individuo se quintupliquen (como en el caso de I1) gracias a la actividad, permite a esta muestra de personas ubicar al tráfico de drogas como un potenciador en la obtención de recursos, aumentando la capacidad atrayente de este modo de vida.

### **Existen contextos impregnados de las dinámicas de narcotráfico, pareciendo esta la única opción factible para el sujeto**

Los orígenes de las personas relacionadas con estas actividades se destacan por tener limitaciones culturales en su contexto, lo cual puede influir en las aspiraciones de un individuo. Arredondo (2012: 7) plantea

el ingreso al narcotráfico como una cuestión de oferta y señala que los contextos con una variedad de hábitos limitada convierten la adhesión al narcotráfico como una sola aspiración que no tiene competencia con otras opciones. Es decir, ante la falta de otras oportunidades y ofertas culturales, el camino más viable a seguir es el narcotráfico:

*I1:* En mi entorno yo veía personas de bajos recursos que se tenían que apoyar vendiendo un poquito de marihuana, un poquito de “perico” (cocaína) para poder estar un poco mejor, había unos que estaban jodidos y si vendían algo para sacar para las tortillas, no lo veía como algo que lo hicieran como para hacerse ricos. También me tocó ver vatos que sí movían “perico” y que ya traían carros nuevos, ya traían una casa bien, pero al principio más jóvenes los veías con muchas carencias y mucha necesidad. Sí me tocó gente que sí lo hacían a un nivel más profesional y sí surtían y ya traían los carros nuevos, mejor vestidos, esos ya estaban “amafiados”.

*I2:* ... en el barrio todo el tiempo ha habido gente, hijos de “macizos” (personas que tenían cierta relevancia en el negocio de las drogas) que no vivían ahí pero que ahí andaban todo el tiempo, andaban con nosotros, que movían “cosas” (drogas ilegales) ahí. De la gente de ahí había tiradores de cocaína, de “cristal”, ya para encontrar algún otro tipo de drogas nos íbamos a otro barrio y ahí encontraba uno de todo, pero ahí en la colonia sí había dos o tres tiradores de coca...

*I4:* Yo creo que en una calle que tenga una medida digamos de un kilómetro o una área que abarque unas diez calles, te puedo decir que se vienen manejando unos 20 o 30 “tiradores” (vendedores de drogas) en cada colonia, en todas la colonias, en la mía también. Te lo digo porque tenía familiares acá en otros barrios y yo iba y veía casi las mismas expresiones que había en mi barrio, viciosos, drogadictos, pandilleros peleándose con otros a punto de la locura de la droga. Normalmente se manejan drogas en las colonias en las que he vivido, es una cosa cotidiana en la vida.

*I6:* ... pues uno en el barrio liga ya muchas cosas, que si ya el fulano de tal tiene tres días “empachangado” (de fiesta) con la banda a todo lo que da, dices “pues este qué va ser”, y con puros carros estacionados, ¿qué dices? “ni modo que no sea”.

*I8:* El entorno en que he vivido es peligroso; pasaban muchas cosas, las pandillas que se van generando en el barrio, las rencillas que hay después

de los pleitos... creo que en todas partes donde he vivido ha habido marginación, vengo siguiendo la marginación, nunca he vivido en una zona donde no haya marginación...

*I11:* ... cuando “los plebes” (jóvenes) se iban para el otro lado y ya después llegaban al rancho y unas “camionetonas” (camionetas ostentosas, grandes), y uno decía “a la bestia, este wey se fue y mira cómo le está yendo para allá”, de repente las casas a todo lo que daban, grandísimas, los carros.

*I12:* Había violencia en el pueblo... un 90% terminaron en la cárcel o matando gente o moviendo drogas igual que uno. Yo en mi infancia me llevé con los malos del barrio, con los peores, con los asaltantes, matones o movedores de drogas, en mi pueblo era normal, pues todos lo hacían.

Las trayectorias anteriores ilustran que los sujetos analizados en el estudio provienen de contextos donde la actividad delictiva y en especial las relacionadas con drogas estaban firmemente presentes en la vida cotidiana de los informantes. En estos escenarios la probabilidad de inmersión a la actividad se potencializa, pues se trata de contextos donde se ha normalizado este modo de acción y donde hay poco rechazo hacia el mismo.

### **La imagen positiva que tiene el tráfico de drogas**

Algunos autores, entre ellos Campbell (2007, 63), señalan que el contexto es determinante en la concepción del narcotráfico como opción de vida. Este autor explica que, debido a la difusión de la economía de las drogas, al intercambio cultural en la frontera México-Estados Unidos y a que el estigma del narcotraficante ha pasado a ser más positivo, la presencia del narcotráfico ha logrado reflejarse en el estilo de vida de las personas por medio de sus estilos de consumo, como ropa, joyería, carros de lujo e incluso en el diseño bombástico de sus hogares. El propio autor indica que la cultura del narcotráfico se liga con la cultura de la gente pobre, donde el primero representa una forma de adaptación y de sobreponerse a la segunda.

## **El traficante de drogas representa una imagen heroica**

En cuanto a la influencia de lo cultural, las representaciones que se tienen del narcotráfico han predominado en la investigación. El análisis de algunos autores sobre los contenidos de la música, la televisión, la moda y la arquitectura (Astorga, 1995; Cardona, 2004; Sánchez, 2009; Rincón, 2013), aportan la idea de que éstos son aspectos que al ser los referentes más cercanos a muchos jóvenes latinoamericanos, han influido en la imagen heroica y estilizada del traficante. El joven candidato ve en la figura del traficante a aquel sujeto mesiánico, que después de superar la adversidad de la pobreza se da el tiempo y el gusto de ayudar a su estrato social de origen (el ejemplo de Jesús Malverde como el traficante salvaguarda de las clases populares, es un estereotipo heroico que se busca alcanzar).

*I2:* Los miraba... eran gente muy positiva, todo el tiempo muy alegres, positiva en el aspecto de que tenían familia, le daban a su familia, convivían con su familia, le daban lo mejor a sus hijos, todo el tiempo los miré que había comunicación, que no había pleitos, todo bien tranquilo, se miraba una paz bien cabrona, todo eso lo miraba bien cabrón, yo quería ser como ellos.

*I3:* Pues aunque chambeen así (en el tráfico de drogas), siempre están pendientes de la familia, o sea que puede andar “chambeando” en eso y mucha gente no descuida a sus familias o cosas así, no nomás porque andes en esto, te hace mal... Pues los miraba, buen acento, te hablaban bien como si hubieran estudiado, te trataban bien, o sea que no eran nomás voz de mando, te hablaban bien como si estuvieran bien estudiados, bien derechos, gente bien noble.

*I5:* ... “el Chapo” (se refiere a Joaquín Guzmán Loera) es una persona que admiro, porque es lo que más se escucha de él, escuchaba que hacía puras cosas buenas, lo que hace por su pueblo, a pesar de que lo dejaron como matón era un modelo a seguir allá en Sinaloa, ayudaba a la gente pobre; en su pueblo ya ves cómo ha hecho cosas buenas, lo ha seguido mucha gente.

*I9:* Sí admiraba a uno, al “Señor de los cielos”, Amado Carrillo, porque ese vato no es mucho verbo, ese vato sí ayudaba a la gente, según lo que platica la gente, pero he andado en la sierra y he escuchado, estuve dos años fui



militar en 1984, era cuando rifaba “el Señor de los cielos”, por eso es que oía yo que ayudaba. El vato era cabrón, le venía “guango” (le importaba poco) el gobierno de aquí, los doblaba, ayudaba a los pobres.

*I10:* Me hubiera gustado ser uno de esos que alivianara a la gente, que ayude a la gente, tratándose de “mota” (marihuana) un “Malverde” (se refiere a la figura de Jesús Malverde), que ayuden a la gente, como dice la gente que ese vato sí ayudaba a la gente, pues uno de esos. Ayudar a los pobres, a los que no tienen que comer, a esos de las colonias de las orillas que no tiene ni un vaso de agua que tomar, gente que tienen hijos que no tienen cómo mantenerlos, que le mataron al papá o a la mamá, a esa gente me gustaría ayudarla.

*I12:* Yo podría decir, no sé... creo que me hubiera gustado ser como “el Mayo Zambada” (se refiere a Ismael Zambada), uno de los capos más grandes de ahorita es “el Mayo Zambada”. Pues por ahí he escuchado que ha ayudado a mucha gente, que ha ayudado a los pobres, que ha hecho escuelas, que las ha apoyado con eso, infinidad de cosas, lo que yo he escuchado, no me ha tocado conocerlo ni nada, que es una gran persona, con las demás personas, con su familia.

Las descripciones que hacen algunos de los informantes analizados en cuanto a su imagen del traficante de drogas, le permiten ubicar sujetos específicos, a los cuales considera icónicos en la actividad y a los cuales se les atribuyen cualidades encomiables y dignas de ser reproducidas. Para ellos las figuras que participan en el tráfico de drogas están más caracterizadas por cualidades positivas.

### **El traficante de drogas implica una figura de respeto y de ejercicio de poder**

El narcotráfico no sólo es sinónimo de poder adquisitivo, sino también en lo actitudinal: el hecho de tener poder, de ser más que los demás, implica asimismo la capacidad de dominar a los demás, como diría el extinto Julio Scherer (2010). De ahí la amplia cultura de la violencia, de la jerarquía, de la venganza por medio de la intimidación con métodos agresivos que sostienen estas actividades.

Sin embargo, el narcotráfico no sólo transgrede, sino que por trascender la legalidad también es motivo de orgullo y de reacción entre la población, pues al ser uno de los delitos más perseguidos por el Estado, representa el mejor pretexto para la población marginada de revelarse ante un sistema que considera ha limitado sus oportunidades de vida. En el traficante de drogas y en la actividad de tráfico se observa una figura que ha podido llevar a cabo una revancha social.

*I2:* Yo todo el tiempo miraba que tenían poder, porque en la colonia se paraban en la calle y ponían música y cerraban la calle y llegaban los policías y todo el tiempo se iban, no pasaba nada, cuando había una fiestecita que no había nadie de ellos, ahí se apagaba la música, “abran la calle porque si no les voy a poner una multa”, les decían los policías, y cuando estaban ese tipo de personas yo nomás miraba que se acercaban a la ventana de la patrulla, hablaban un ratito, se devolvía y las patrullas se iban. Seguía la fiesta, era una de las cosas que yo miraba, “¿qué onda?”, me quedaba yo. Pues pensaba que les habían dado una “mochada” (soborno, dádiva) o algo. Ese es el poder que yo miraba, que manejaban todo a su manera, que podían controlar a todos.

*I9:* ... yo veía que tenían un chingo de poder, que los respetaban un chingo, que los respetan los demás, los que están debajo de él, yo pues me sentía más seguro, que no me iban a hacer nada, que todo bien...

*I11:* Pensaba “qué padre, qué padre”, porque tienen el poder de decir “eso no me gusta, quítalo”... la verdad el dinero sí abre puertas, y el que paga manda. No sé si yo misma buscaba poder, aún no sé si en su momento, lo que sí es que yo me abriría las puertas...

### **El tráfico de drogas es una labor legitimada y reconocida**

Es preciso reconocer que una evolución de la concepción del narcotráfico como fenómeno sociocultural ya no acepta a aquel sujeto anómico, marginal, desviado socialmente y segregado del discurso oficial. Actualmente, muy por el contrario, la figura del narcotraficante es reconocida y aceptada como una entidad objetiva, altamente difundida en la sociedad y donde ciertos sectores la consideran como una opción

de vida latente y hasta como una actividad laboral formal (Ovalle, 2010: 110).

Con base en esto, Michel Wieviorcka (2011: 37) proporciona una crítica sobre *El sujeto*. En ella, el autor señala que nuestra construcción como sujetos supone un proceso continuo, recursivo e inacabable a través de tres dimensiones: individuo (ser integrado a la sociedad, de manera individual, que ocupa una acción para hacerlo autónomo); actor (quien busca convertirse en parte activa de la sociedad por acción propia), y sujeto (ser reconocido como entidad social).

Este autor destaca que el trabajo se vuelve en un importante descriptor del sujeto, incluso en ocasiones implica un sinónimo debido a que varios de sus objetivos, planes de vida, esperanzas, sueños y fracasos están determinados por la labor que desempeña dentro de la sociedad. Esto puede implicar que al trabajo se le dan atributos de socializador y proveedor de bienestar: es un indicador de poder adquisitivo y de estatus. El narcotraficante es concebido así por las actividades que desempeña:<sup>2</sup> se trata de un sujeto que es descrito y que existe en función de sus labores. La actividad del narcotráfico, sobretodo en comunidades carentes de oferta laboral, provee a la persona el único medio, no sólo de obtención de recursos, sino de reconocimiento social, es decir, el narcotráfico supone una forma en la que el sujeto se describe y se concibe como persona.

*11:* Hasta cierto punto sí es un trabajo. Se requiere saber cómo hacerlo; tienes que saber administrarte, para sacar adelante tienes que saber trabajar. En cada tipo de drogas se maneja un horario diferente, “la chiva” esa es de un horario de que temprano tienes que cobrar el dinero en la mañana, tú vas y surtes “el tiradero” en la mañana y ya no te molestan; en la tarde si acaso se acaba y te hablan y vuelves a surtir. Si vendes “perico” en la madrugada te está suene y suene el teléfono y te tienes que levantar, salir a la calle, es muy diferente como se trabaja. Era muchísimo más el

<sup>2</sup> Se concibe al narcotraficante como aquella persona que se dedica a la producción, tráfico, almacenamiento, resguardo, venta, administración de recursos, proporción de seguridad a otros miembros del narcotráfico, cobro de pagos, labores de amedrentamiento o labores de sicariato, que a su vez les haya generado o les genere ganancias ya sea en efectivo o en especie o cualquier otro beneficio personal.

ingreso que tenía por ese lado que por trabajos formales. En un mes más o menos me quedaban unos 20 mil o 25 mil (pesos), en un trabajo formal agarras 4 mil pesos, mil por semana, 6 mil pesos al mes.

14: Francamente sí es un trabajo. Lo que te lo hace un trabajo, yo creo que todas las cosas que te generan, que te desarrollan un medio de vida se le llama trabajo y al trabajo se le llama trabajo porque dentro de lo que tú desarrollas tiene sus complicaciones... Estos trabajos te los lleva el que te tienes que andar cuidando de la ley, eso es un trabajo. Esconder la mercancía, saber cómo envolverla para que no apeste, para que la cubras bien, para que no te la hallen, parte de una labor de trabajo; parte de que tiene un trabajo también saber con quién tratas, qué peligro te enfrentas, porque si no sabes puedes perder la vida en una compra-venta, si alguien te pueda matar por quitarte tu dinero, tu droga, asimismo si la vas a transportar también lleva su trabajo, a parte que lleva sus gastos, si vas a trabajar droga, la droga no es una cosa tan sencilla, y creo que trabajar la droga es lo más difícil que puede haber, porque se le requiere meterle mucho dinero.

15: Pues es un trabajo, te salen callitos en las manos, te sale sangre cuando andas allá sembrando mota...

18: ... de ahí solventas tus gastos, a tu familia, o sea tienes que dedicarle tiempo y todo como un trabajo, si es eventual es menos que estar yendo todos los días, pero sí es un trabajo.

## **El tráfico de drogas permite una mejora en el autoconcepto**

El narcotráfico atrae porque al hablar de él el sujeto trata sobre un sujeto socialmente reconocido en función de sus actividades laborales que, aunque ilegales, son factibles en ciertos contextos: un sujeto mezclado, adaptado a plenitud a la vida social común y hasta cierto punto atractivo tanto para las grandes como para las pequeñas esferas económicas. Otra de las nociones que Wiewiorcka (2011: 37) explica es la que señala que un sujeto es aquel que tiene la capacidad de construirse y reconocerse a sí mismo como tal. Algunos informantes analizados para este estudio ilustran que su autoconcepto mejora, pues el sujeto ve en la actividad un recurso para mejorar su autoima-

gen, para afirmarse como un miembro productivo y aumentar su propia valía respecto a su condición previa a la actividad.

*I1:* O sea que sí mejora tu confianza en la forma en que se desvalora uno cuando no puede sacar adelante algo, como le digo simplemente un recibo de luz, que estás trabajando en una maquiladora y se te junta un recibo, y otro recibo y no tienes, te sientes mal. Andas batallando. Y al poder sacar adelante eso, pues te sientes más solvente, te sientes mejor a andar batallando. No tanto un hombre, más completo, lo veía una opción de trabajo, como un ingreso, para lograr sacar los gastos, no era para demostrar que era muy valiente o que me valía o que no me importaba que me detuviera...

*I4:* Te vuelves más especial, en cierta forma sí, o sea, lo ves, no lo pensaba yo, lo miraba en que eres la fuente de atención de muchos, porque yo cuando llegaba a una parte yo notaba que mucha gente que no me conocía me miraba como si me conociera o quisiera conocerme, o quisiera acercarse a mí para “camarearme” (entablar amistad con él), porque sabía que yo andaba haciendo movimientos.

*I6:* Se puede decir que te da la seguridad, ya te sientes más seguro para hacer las cosas y estar enfrente de un policía; te enseñas a evadir un poco más las cosas, a echar más mentiras, definitivamente, a ver a la gente a la cara cuando estás mintiendo, a eso, mi seguridad cambió por completo.

*I9:* Sí, la mera verdad sí mejoró mi confianza, pues decía cuando andaba trabajando: “Ahora sí voy a hacer algo, ahora sí voy a poder lograr hacer algo”, ahora sí cuando empecé a agarrar mi dinerito, “Ahora sí no voy a pedirle nada a nadie, voy a ser algo”, decía. Como que me hizo crecer, en la mente. Me sentía más grande... ya no me sentía como un chamaco...

*I10:* En ese momento ya me sentía más seguro de mí mismo, de las decisiones que tomaba, de lo que hacíamos: sí me sentía un poco más respaldado. Me daba de muy macho, de muy hombre. Yo mi hombría la miraba con mi hermana, porque cuando yo llegué al otro lado mi hermana y su esposo se les dificultaba el pagar la vida de allá y yo le ayudaba, le empecé ayudar, a pagar las rentas, a cuidar a mi sobrina, eso me hacía sentirme un poco mejor, más hombre.

Lo anterior es simplemente un acercamiento a los diversos factores que pudieran determinar el ingreso al tráfico de drogas. Como se puede ver, coexisten tanto variables contextuales como ideológicas, donde las condiciones de desventaja social conviven con una atracción por parte del individuo hacia la actividad; sin embargo, se dijo al principio que el ingreso implica un razonamiento previo y este será el aspecto que es preciso atender.

### **La inmersión al tráfico de drogas como plan estratégico**

El ingreso al narcotráfico obedece a un plan de vida y a una estrategia que tiene el sujeto que decide, por lo cual es preciso destacar los acercamientos teóricos que atiendan lo racional. La teoría racional del crimen, expuesta por Becker (1968: 169), indica que la decisión de una persona de optar por el delito no es un hecho fortuito donde sólo operan variables externas, sino que el sujeto realiza consideraciones en función de los beneficios y los riesgos de transgredir la ley. Este enfoque permite considerar que una persona, en su elección por ingresar a actividades de narcotráfico, razona previamente los riesgos que conlleva (la rigidez del sistema judicial, la violencia, la posibilidad de ser encarcelado), así como la factibilidad de realizarlo (las ganancias, el poder). La cuestión a atender ahora es cómo se establece la relación costo-beneficio en el ingreso al narcotráfico.

### **El beneficio**

*El narcotráfico permite sobreponerse a la pobreza y la marginación rápidamente*

Algunos autores (el mejor ejemplo es Merton, 1938: 673) explican que dentro de una sociedad que exige comportamientos y requisitos específicos para conseguir sus metas, hay también partes de la sociedad que no se sienten atendidas y no se perciben integradas a este modelo de metas. Es entonces que deviene la anomia, que implica la desmo-

ralización de sus agentes, la desinstitucionalización y la renuncia a su rol social. El crimen y demás conductas consideradas desviadas en la sociedad son producto de la renuncia de los individuos al énfasis institucional de la sociedad, movidos principalmente por su incapacidad de cumplir con las metas que la sociedad impone. El narcotráfico puede ser el resultado de individuos que se perciben a sí mismos como rechazados de la sociedad, debido a la constricción de sus oportunidades. Un sujeto anómico puede encontrar en el narcotráfico una oportunidad para integrarse socialmente, económicamente, y así ser un medio para superar su condición anómica y de desventaja. En sus trayectorias de vida, los sujetos analizados veían la mejoría en sus recursos económicos como principal beneficio en su adhesión a la actividad:

*I2:* Trabajar con las drogas me daba esperanza de poder agarrar una “feriecita” para estar bien, pensé en esa forma.

*I3:* Yo pensaba que el narcotráfico me iba a facilitar todo lo que yo quería hacer, en mi manera de vivir, en mi manera de ser con las demás personas, en las actividades que tuviera que me las iba a facilitar, que me iba a relacionar con las demás personas, que me iba a dar el poder de hacer más cosas.

*I4:* Pues yo veía de beneficios que iba a traer suficiente dinero, el que ocupaba, que me iba a dar protección también, me iba a permitir de todo.

*I7:* Entrando a esto pensaba que iba a ganar dinero, es el dinero, y es que con el dinero puedes hacer un chingo de cosas ¿Qué no haces con dinero?, a quién no mandas; son muchas cosas que yo siempre decía que sí lo podía hacer.

### *Se perciben instituciones de justicia débiles*

Para Jon Elster (1991: 23), toda acción humana se determina por las restricciones físicas, legales y psicológicas (lo que él llama las oportunidades), y por la elección racional. Este último elemento es el que el autor aporta en su discusión. En ella se hace referencia a la conducta delictiva como una cuestión de costo y beneficio, donde

las normas sociales no buscan imposibilitar el crimen, sino sólo hacerlo más costoso, siendo esto un aspecto que el individuo reflexiona previamente.

Esto trae a colación la idea de Becker (1968), que señala que quien pretende cometer un crimen considera los beneficios que obtendrá de ello *versus* el castigo que se le imputará de ser sorprendido. Ante una sociedad basada en las normas de castigo, la debilidad de los sistemas de impartición y legislación del delito son un binomio que permite que aquel individuo que nunca había pensado en delinquir, termine por considerar cometerlo. En su proceso de ingreso, el grupo de individuos analizados considera las condiciones institucionales en las que se desenvuelve, donde la plena conciencia de falta de certezas de justicia y el deterioro en su concepción de las figuras procuradoras intervienen en la viabilidad del tráfico como opción factible:

*I1:* ... yo siempre vi de que ellos mismos (los órganos de justicia) estaban enredados, están igual que uno, pues sí me dio por entrarle más y más cuando miraba que no me hacían nada, que todo estaba bien, pues más, me dio por ganar más en “el business” (se refiere al negocio de las drogas, utiliza el inglés), por levantar lo mío.

*I2:* ... pues yo decía todo el tiempo que con los policías hay un arreglo para todo, en caso de que yo entre y me agarren, todo el tiempo tenía pensado en que iba a haber un arreglo, pues no iba a haber “pedo” (problema), ya con una “feriecita” siempre va a haber un arreglo, el dinero arregla todo, eso pensaba.

*I6:* ... al momento de que yo decidí hacer eso, también existía la confianza de que todo estaba arreglado, entonces... y yo pues yo dije “todo está arreglado”, confiaba un poquito en eso.

*I9:* Pues yo digo que sí influyó mi idea de la justicia, porque desde muy chico se me fue quitando el temor a no haber recibido un castigo o algo, como se me hacían muy fáciles las cosas, yo digo que por ese lado se me hizo fácil al cabo que una feriecita y salgo de la cárcel.

*I10:* Yo me decía: “¿Cuántos no hacen este tipo de situaciones?, y no les ha pasado nada”, el decir “no va ser a mí”, el sentir que a ti nada te pasa, que no va ser contigo.



*I11:* Siempre he dicho es que los policías son como uno, hacen maldad igual que uno, roban igual que uno, y pues “derechos, derechos” (honestos) no son, no son gente de confianza, eso es lo que he tenido siempre, los policías no son gente que puedes confiar en ellos, siempre he dicho eso.

*I12:* ... muchos policías me conocían a mí, ya nos hablábamos como si ya nos conociéramos de hace tiempo, me agarraban y muchas veces me pidieron dinero, a varios policías les financié pistolas, les conseguía pistolas, “oye que necesito un calibre tal” me decían, y si yo lo tenía pues les hacía “el paro” y si me miraban pues me hacían “el paro”.

### **El costo**

La noción de la elección racional atiende también las consecuencias de las decisiones que toma una persona; respecto a ello señala que nuestras decisiones pueden tener consecuencias negativas. Advierte también que la ponderación que hacemos de los deseos de una persona puede atender aspectos irracionales. Ante el clima de narcocultura que en algunos sectores se vive y donde la criminalidad parece ser la única opción ante un contexto carente de recursos materiales y culturales, la elección por el narcotráfico no parece tan irracional. Sin embargo, si se consideran las consecuencias devastadoras que un sujeto podría tener dentro de estas actividades, la elección no parece ser muy racional.

A pesar de que hay autores como Rincón (2009: 24), quien menciona que la relación de las dinámicas del tráfico de drogas con “la cultura de lo inmediato”, con el “aquí y ahora: disfrute ahora y pague después”, este estudio reconoce el hecho de que quien considera ingresar a estas actividades tiene que sopesar los beneficios que probablemente obtendrá de su trabajo, con el hecho de convertirse en una persona permanentemente asediada por la ley (posibilidad que se puede mantener a pesar de que se perciba debilidad en las instituciones de justicia) o en el peor de los casos con la idea de morir prematuramente y de una manera trágica. En su proceso de ingreso los informantes analizados ubicaron en el hecho de ser encarcelados el principal riesgo-costo de dedicarse a esta actividad:

I1: Pues sentía la adrenalina, porque te “levantaban” (sufría de levantones, amenazas y golpizas de parte de otros grupos de tráfico) y se sentía el dolor en la panza, porque ya te hacías adentro en la cárcel. Pero también la “regaba” (estaba en un error) porque también pensaba que me podían matar, corría ese riesgo.

I2: ... me preocupaba que me fueran a agarrar con las cosas en la casa, porque si llegué a tener “cuadros” (paquetes) de marihuana, tenía “perico” y los tenía en mi casa, y la tenía con confianza yo ahí, porque sabía que yo no vendía nada en la casa, y en sí yo no le vendía nada a nadie nomás al “tiradero” (punto de venta de drogas)...

I3: ... cuando yo andaba trabajando (en el tráfico) no crea que yo sólo pensaba en mi trabajo, sino que estaba trabajando y decía yo “pues todo tiene su paga, cualquier rato me van a agarrar y voy a caer al bote (la cárcel)”, o sea que sabía que si yo andaba ahí algo me iba a pasar a mí, no nomás pensaba en ganar, pensaba en que también podría perder, cuando me agarraron yo ya estaba consciente de que sabía que esto podía pasar y así fue.

I4: ... en esos momentos caer en la cárcel era mi miedo, perder a la familia.

I5: ... el riesgo es caer al bote, no sabía cómo era aquí adentro, ya estando aquí ya conoce muchas cosas, tardar un año de no salir de aquí. Eso era lo que me hacía pensar en salirme, de no hacer más maldades, pero se me hacía fácil, andar en el desmadre, dando órdenes, se te hace fácil, todo el tiempo andábamos confiados de lo que andamos haciendo, sólo percatarnos de lo que andábamos haciendo, de los carros que nos seguían, de las patrullas, si se acercan vamos a pegarle en su madre, decíamos.

I6: Mi temor era que... si al ser detenida que me encontraran todo lo que tenía, ahí en ese momento fue cuando se me vino el “a la torre, voy a dejar solo a mi hijo”, eso... o sea esa y obviamente que sentías todo el miedo y se te viene a la cabeza “el niño se va a quedar solo y no vas a estar tú”, el ¿qué te espera dentro de la cárcel?, uno tiene una perspectiva de la cárcel como lo peor.

I7: Cuando ya estaba adentro, mi miedo eran mis hijos, que me agarraran y que me los quitaran, eso me daba miedo, no por mí, sino por ellos, que estuvieran ellos y que vieran cuando me esposaran...

Este binomio descrito por los informantes (dinero como beneficio y cárcel como principal costo) interviene también en el cálculo que hace un individuo que pretende virar de una modalidad delictiva previa, hacia la actividad de tráfico, donde existen informantes que encontraron en la actividad con drogas una mayor ventaja sobre otras opciones delictivas:

*I2:* ... todo tiene que ver con el dinero, porque a la mejor cuando yo robaba obtenía dinero también, entonces yo pienso que fue por el dinero por ganar algo mejor, porque las drogas también dejan dinero, pero en una forma menor de meterse en broncas.

*I4:* Lo que me hizo saltar para ese lado (para el tráfico de drogas) es que te arriesgas menos al vender drogas, y aparte de eso que obtienes mejores ganancias.

## **Conclusión**

Tras lo expuesto, podemos admitir que el proceso de ingreso al tráfico de drogas supone una interrelación de las condiciones sociales comprometidas en las que el individuo se encuentra (económicas, institucionales, legales) y que busca superar con los recursos que la actividad le puede proveer, conjugado con el hecho de que el individuo se siente atraído por la posibilidad de reproducir los hábitos, los usos y costumbres que implica la actividad. Sin embargo, la teoría sugiere también que el elemento estratégico del sujeto juega su papel dentro el proceso de ingreso, pues es motivado por esos planes de vida que se hace una consideración previa de las posibilidades de éxito o fracaso dentro de la actividad.

Desde hace años, el narcotráfico se considera uno de los principales problemas de agenda política actual y es un común denominador en la región latinoamericana (OEA, 2008; Flacso, 2007); sin embargo, es comparativamente muy poco investigada desde la academia (Flacso, 2011). Los citados documentos precisan aportar al acervo desde lo académico. Por ello, es preciso no hacer caso omiso a lo que las organizaciones proponen y, por el contrario, se deben promover estudios

que analicen los diversos procesos ligados al tráfico de drogas desde fuentes de primera mano. El alcance y trascendencia de este tipo de estudios puede recaer en la utilización, a mediano y largo plazo, de los indicadores y descriptores resultantes como apoyo para el diseño de política pública, ya sea preventiva o con fines de atención, dirigida a poblaciones consideradas vulnerables a ingresar al narcotráfico.

Al respecto, una herramienta dirigida a atender el fenómeno delictivo lo representa la política criminal, bajo la cual aportando el análisis de la génesis y los escenarios donde las expresiones del fenómeno delictivo se establecen, representan insumos fundamentales para dirigir las estrategias de prevención que se ocupan para atacar y controlar el delito y su reproducción (Zúñiga, 2001; Delmas-Marty, 1986; García Pablos, 1996).

Ante estas condiciones las medidas que una política criminal puede poner en marcha en el contexto de estudio y bajo las características de la muestra analizada deben centrarse en los escenarios de residencia como enclaves que facilitan la inmersión en actividades relacionadas con las drogas, trabajándose el monitoreo exhaustivo de las problemáticas primarias, los servicios, la recuperación y la ocupación recreativa de espacios públicos, reforzar los procesos de acceso a la seguridad pública y a los órganos de legalidad, el trabajo comunitario frente a problemáticas de abuso de sustancias y elementos de criminalidad, ello con el fin de empoderar a los barrios hacia las consecuencias negativas que la prevalencia de drogas acarrea.

Las acciones para tratar los efectos de los elementos culturales sobre la participación en actividades de tráfico deben estar encaminadas en hacer más clara la brecha existente entre los esquemas valorativos difundidos por el modo de vida trasgresor y aquellos que promueven la legalidad. Se debe reforzar en los colectivos más vulnerables la interiorización de esquemas valorativos bajo parámetros prosociales, es decir, reeducar sobre muchos de los valores manejados en expresiones de tráfico de droga como respeto, humildad, cohesión familiar, responsabilidad, amor fraternal, pero enfocando su práctica en escenarios respetuosos de las normas y hacia fines legales. Las acciones de reeducación, más que centrarse en el contenido de los valores (que como se puede ver buscan reproducir los esquemas tal y como se

haría en la legalidad) deben ir centradas en los medios, los fines y los escenarios en dónde poner en práctica dichos valores.

Por su parte, es preciso retomar la idea de una serie de estudios que coinciden en que la hipótesis del estado fallido y las carencias políticas y socioeconómicas ya no son la única forma de explicar el narcotráfico; por el contrario, es preciso enfocarse en puntos de vista que consideren este fenómeno como una corresponsabilidad social entre el individuo, su contexto y las instituciones, y con ello darle un enfoque integral aumentando las posibilidades de impacto sobre la problemática (Valdez, 2013; Vergara, 2013; Maihold y Sauter, 2012; Ovalle, 2010; Campbell, 2007, Cardona, 2004).

A partir de lo anterior, las descripciones proporcionadas por los informantes analizados en este trabajo confirman la idea de que el deterioro de las condiciones sociales en los individuos comprometen sus trayectorias de vida, dificultan sus posibilidades de obtener los recursos que los satisfacen material y moralmente, y precarizan su movilidad social, condiciones que se busca superar en el tráfico de drogas (que aparte es una actividad ampliamente reconocida como lucrativa y culturalmente aceptada en múltiples contextos mexicanos) como modo de acción. Por ello, cualquier estrategia dirigida a prevenir y atender la problemática que se deriva de las expresiones delictivas desde los elementos individuales y culturales es infructuosa si antes no se generan esfuerzos por reducir la precariedad de muchas de las condiciones institucionales con las que se cuenta, factor que coadyuva en la consideración del delito como modo de vida viable. Para rescatar la idea de que la educación es un medio legítimo para alcanzar la movilidad social (en vez de la actividad delictiva), es preciso cuestionar su estado actual y generar acciones para que las aulas y las instituciones educativas provean esa certeza que el individuo busca en la educación; para exaltar el papel del empleo legal como modo de vida, factor de bienestar social y satisfacción económica, es fundamental dignificar las condiciones laborales, así como las retribuciones que de éste se esperan. Para rescatar el Estado de derecho que se ve seriamente comprometido en el país, primero hay que confrontar, conocer y crear mecanismos que ayuden a recuperar y a generar entre la sociedad una cultura de la legalidad. En este

aspecto la transparencia, la certeza y las acciones de los organismos de procuración de justicia requieren un reencauzamiento profundo de sus prácticas y agentes. Un proceso paulatino que debe reconocerse que tomará años establecer.

En lo sucesivo, será preciso llevar un análisis como el que aquí se propone hacia otras expresiones delictivas, en favor de su entendimiento y de tener información precisa para tomar medidas que atiendan y prevengan su reproducción. Si bien, este trabajo se limita al plano descriptivo, es imperativo diseñar y poner en acción estudios que se centren en el análisis y la explicación de los procesos en los cuales los deterioros sociales toman significancia en la trayectoria de vida de una persona y que la llevan hacia modos de vida delictivos. De igual manera, es importante recolectar y analizar, a partir de información de primera mano, los elementos y los mecanismos por los cuales el tráfico de drogas es capaz de crear un sentido de pertenencia y una atracción en algunas partes de la sociedad.

Por último, se debe destacar que la población penitenciaria supone un universo de investigación y un área de oportunidad imprescindible en el análisis de fenómeno delictivo. Sin embargo, se reconoce que es un universo mínimamente inexplorado aún, debido a las restricciones y riesgos que implica el tipo de contenido que se está investigando y el tipo de población a la que se dirige. Un manejo cuidadoso del informante, guiado por protocolos precisos de investigación basada en poblaciones vulnerables y en riesgo, así como un tratamiento discreto y no prejuicioso de la información, además de una relación propositiva para con las instituciones de reclusión, podría facilitar un puente que provea de información primordial para el tema.

## **Bibliografía**

- Arredondo, Mayra (2012), “La infancia en una familia narca”, en Arturo Santamaría (comp.), *Las jefas del narco*, México, Grijalbo, pp. 89-100.
- Astorga, Luis (1995), *Mitología del narcotraficante en México*, México, Plaza y Valdez.

- Becker, Gary (1968), "Crime and punishment: An economic approach", *Journal of Political Economy*, vol. 76, núm. 2, pp. 169-217.
- Cardona, Patricia (2004), "Los héroes urbanos: imaginarios culturales y consumo en Medellín", *Revista Co-herencia*, vol. 1, núm. 1, pp. 87-104.
- Campbell, Herbert (2007), "Narco-folklore: narrativas e historias de la droga en la frontera", *Revista Noésis*, vol. 16, núm. 32, pp. 48-70.
- Castells, Manuel (2004), *The network society. A cross-cultural perspective*, Estados Unidos, Elgar Publishing.
- Cuevas, Diego (2010), *México y Estados Unidos en el combate al narcotráfico ante la aprobación de la iniciativa Mérida*, tesis de maestría, Universidad del Mar.
- Delmas-Marty, Mireille (1986), *Modelos actuales de política criminal*, Madrid, Ministerio de Justicia.
- Diario Oficial de la Federación (2009), Código Penal Federal para los Estados Unidos Mexicanos, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9\\_070416.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_070416.pdf) (consulta: 5 de mayo de 2015).
- Elster, Jon (1991), *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*, Barcelona, Gedisa.
- Escohotado, Antonio (1989), *Historia de las drogas*, vol. 1, España, Alianza.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (2011), *Seguridad en América Latina y el Caribe. Aportes desde la Flacso: 2008-2010*, Costa Rica, Flacso.
- (2007), *Reporte del sector seguridad en América latina y el Caribe*, Chile, Flacso.
- Fromm, Erich (1975), *Anatomía de la destructividad humana*, México, Siglo XXI.
- García Pablos, Antonio (1996), *Criminología. Una introducción a sus fundamentos teóricos*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Gayraud, Jean François (2007), *El G9 de las mafias en el mundo. Geopolítica del crimen organizado*, España, Tendencias editores.
- Gobierno Federal (2011), Anexo estadístico. Estadística nacional. Quinto informe de gobierno de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, México.

- Maihold, Gunther y Rosa Sauter (2012), “Capos, reinas y santos. La narcocultura en México”, *Revista México Interdisciplinario*, vol. 2, núm. 2, pp. 64-96.
- Merton, Robert (1938), “Social structure and anomie”, *American Sociological Review*, núm. 3, pp. 672-682.
- Morris, Desmond (2003), *El mono desnudo*, México, De bolsillo.
- Ostrosky, Feggy (2011), *Mentes asesinas. La violencia en tu cerebro*, México, Quinto sol.
- Organización de los Estados Americanos (2008), *La seguridad pública en las Américas. Retos y oportunidades*, Washington, OEA.
- Ovalle, Lilian (2010), “Construcción social del narcotráfico como ocupación”, *Revista CS*, núm. 5, pp. 92-122.
- Pérez Peña, Mayra (2012), *Incidencia de la problemática del narcotráfico en México sobre la consolidación de la cooperación bilateral con Estados Unidos en el marco de la política antinarcóticos en el periodo 2000-2009*, tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, Bogotá, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Resa, Carlos (2014), *Personas condenadas a penas de prisión por delitos de drogas ilegales en México, sus características sociodemográficas y sus condenas, 2003-2012*, Madrid, Universidad de Madrid.
- Rincón, Omar (2013), “Todos llevamos un narco adentro”, *Revista Matrices*, 7 (2): 1-33.
- (2009), “Narco. Estética y narco.cultura en Narco.lombia”, *Revista Nueva Sociedad*, núm. 22, pp. 147-163.
- Sánchez, Alan (2009), “Procesos de institucionalización de la narcocultura en Sinaloa”, *Revista Frontera Norte*, vol. 21, núm. 41, pp. 77-103.
- Scherer García, Julio (2010), “Si me atrapan o me matan, nada cambia”, *Revista Proceso*, núm. 1744.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2013), *Incidencia delictiva 2000-2013*, disponible en: [http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Resumen\\_Incidencia\\_Delictiva\\_del\\_fuero\\_comun\\_y\\_fuero\\_federal\\_19972010](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Resumen_Incidencia_Delictiva_del_fuero_comun_y_fuero_federal_19972010) (consulta: 2 de agosto de 2013).
- Turner, Jonatan (2010), *Theoretical principles of sociology, Volume 1. Macrodynamics*, Estados Unidos, Springer.



- Valdez, Guillermo (2013), *La historia del narcotráfico en México*, México, Aguilar.
- Valenzuela Arce, José (2002), *Jefe de jefes, corridos y narcocultura en México*, México, Plaza y Janés.
- Vergara, Eduardo (2013), “Propuestas para regular el consumo y venta al por menor de drogas de base vegetal”, en Hans Mathieu y Catalina Niño (eds.), *De la represión a la regulación: propuestas para reformar las políticas contra las drogas*, Colombia, FES, pp. 177-257.
- Villaveces, Santiago (2000), “¿Por qué erradicamos? Entre bastiones de poder, cultura y narcotráfico”, x Congreso Mundial de Sociología Rural, Río de Janeiro, disponible en [www. mamacoca.com](http://www.mamacoca.com) (consulta: 13 de agosto 2000).
- Wieviorka, Michel (2011), *Una sociología para el siglo XXI*, Barcelona, UOC Ediciones.
- Zúñiga, Laura (2001), *Política criminal*, Madrid, Colex.



## Reseña

Gerardo Ávalos Tenorio, *Ética y política para tiempos violentos*, México, UAM-Xochimilco/Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, 2016, 304 p.

*Enrique Esquivel Fernández\**

Esta lectura resulta un referente obligado para reivindicar el uso de la política como instrumento de mediación en la construcción de acuerdos, diálogos, consensos y la ética como el principal referente para una convivencia social y política al interior del Estado contemporáneo.

Involucrando la ciencia política y la filosofía política reivindica el papel del Estado como principal instrumento de interacción y convivencia de la sociedad contemporánea. En este orden, en sus primeros apartados del libro señala que los cinco monopolios que caracterizan al Estado (el del gobierno, el de la violencia física legítima, el de la elaboración de la ley, el del castigo a la transgresión de la misma y el de la hacienda y administración pública) son usados como si fueran cosas, por un grupo pequeño de personas de carne y hueso, con distintos propósitos. Uno de esos usos, quizá el más alarmante y peli-

groso, es el de utilizarlo como palanca de acumulación de capital privado tanto en la producción y distribución de mercancías legales como en las esferas ilegales. Por lo que el desafío, señala, es que este monopolio no sea usado de manera particular y para beneficio de grupos, sino que cumpla con su propósito de velar por los principios de seguridad y justicia que fundamenta la existencia del Estado moderno. Para la cual la ética juega un papel insustituible, ya que afianza en el individuo la filosofía de pensar por sí mismo cómo ha de realizar su libertad en convivencia con los demás e inmerso en relaciones sociales inevitables e ineludibles. Si la gente común y corriente piensa por sí misma, razona, reflexiona, inmediatamente deja de ser manipulable, se puede organizar autónomamente, y entonces puede ser consciente de lo que quiere y de lo que no quiere para diseñar su vida en común.

Ávalos hace referencia a la propuesta de Marx para un cambio en las formas estructurales no sólo por medio de la revolución, sino, además, a través de la ruta de la ética. Es decir, una transformación del contexto por medio de la ética. En la actualidad es una alternativa de cambio en un tiempo en que “la sociedad, mediante sus manifestaciones o movimientos, trata de hacer un llamado a cambiar la forma y el contenido de

\* Asesor general de Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Correo electrónico: [enrique.esquivel@congreso.gob.mx](mailto:enrique.esquivel@congreso.gob.mx)

la organización del mundo de la vida social". El autor nos conduce también al sendero de la filosofía clásica frente a la democracia, introduciendo el pensamiento de Spinoza, Hobbes y Rousseau, así como de otros pensadores de la Ilustración, los cuales indican su postura frente al modelo democrático.

Sobre la disyuntiva entre ética y moral, Ávalos incluye la propuesta de la ética de la liberación de Dussel, la cual indica la prevalencia de la ética sobre la moral, ya que esta última es diversa y está sujeta a cada cultura y permea sobre los actores; es por ello que resalta la emergencia de la ética en pro de la política, con el fin de que no se instauren otros modelos totalitarios donde lo público se diluye. Por tanto pretende una ética universalista de tipo formal que no sea distorsionada o contaminada. Añade que el Estado ha utilizado como herramienta la legitimación de la violencia sobre los individuos, la cual limita la libertad de éstos a través de la dominación y de la explotación. Por tanto, introducir la ética por medio de la convicción (con base en la posibilidad de los actores), permitirá combatir la política basada en la racionalidad estratégica, lo cual conlleva buscar estrategias distintas a las que predominan en el Estado actual.

Aunado a ello, Ávalos incorpora los elementos del capitalismo a su reflexión. Menciona que el capitalismo se identifica con un elemento material, lo tangible; sin embargo, y a pesar de que este modo permite ciertos análisis, se pierde de vista la parte que hace funcionar tal modelo: el ser humano y sus relaciones sociales, es decir, la transformación de su realidad. Por ello precisa que es necesario

resaltar el "espíritu del capitalismo", y su vinculación con las sociedades tradicionales, debido a que el capital se configura, permanece y transforma a través de estas relaciones, convirtiendo al capitalismo no sólo en un ente económico, sino en un modo de "civilización". En palabras de Ávalos, "esto nos permitirá comprender el sistema ideológico que ha producido un consenso generalizado en torno a la naturalidad y el capitalismo, no como resultado de una imposición mediática de un conjunto de valores, sino como la construcción identitaria de una constelación moral sólida y robusta".

Es por ello que resalta la necesidad de definir el *ethos* del burgués y su relación con la eticidad, lo cual permitirá describir "el espíritu del capitalismo actual"; éste se vincula con la moral, donde el burgués se considera como una figura histórica construida a través del "ideal". El *ethos* constituye las acciones del burgués. Así, Ávalos indica que el primer espíritu del capitalismo vino de la mano de John Locke. Sin embargo, fue con Adam Smith que se crearon los fundamentos del *ethos* del burgués en su vinculación entre la oferta y la demanda. No obstante, se considera como un individuo libre; en estos términos incorpora el pensamiento de Hegel, Marx y Kant.

Un componente significativo del capitalismo es que éste tomó ventaja de los elementos que conformaban a las sociedades tradicionales, pues las conservó y transformó, haciendo de ellas un sin fin de expresiones. Así se pasó de un capitalismo individualista a uno colectivo, y con la llegada de la globalización a un capitalismo integrador de "elección". Así, el *ethos*

contemporáneo se basa en una “ética light”, es decir, el pensamiento kantiano se hizo flexible, capaz de adaptarse a las transformaciones del capitalismo. Esta nueva ética permite disfrazar la realidad basada en un aumento de los elementos propios del sentido económico que se le da al capitalismo: “acumulación del capital, desigualdad y violencia”.

Finalmente, cierra esta obra sobre una reflexión entre la relación del psicoanálisis con la ética y la política en el quehacer humano. El psicoanálisis, comprendido como un elemento teórico con métodos y técnicas propias, permite analizar la relación ética y moral en la dimensión de las relaciones de poder no sólo en el ámbito político, sino también en la construcción y el funcionamiento social. Desde la perspectiva de Freud, el psicoanálisis permite trazar un puente con la moralidad y su relación con el contexto actual, comprender lo político desde una dimensión subjetiva, para percibir la acción real

de los sujetos y su entramado social. Desde esta postura, concebir la política como una acción de la vida social que se desarrollara con base en términos éticos y morales, los cuales serán construidos, como indicó Lacan, a través de relaciones sociales que se infunden en el inconsciente que se expresara en lenguaje, el cual engloba un imaginario, que creará la realidad una vez que éste obtenga un significado en el orden social, así el “imaginario simbólico” da la pauta a la construcción de la moral con base en el otro, y la ética se comprenderá como un sistema cultural complejo que enlaza lo tangible con lo intangible.

En suma, este libro resulta una lectura obligada para aquellos que consideramos que la ética y la moral son instrumentos imprescindibles en la gestión actual del Estado y en la construcción de una convivencia armoniosa y progresista de la sociedad contemporánea y particularmente de la nuestra.



## Acerca de los autores

### **Enrique Esquivel Fernández**

Es licenciado en Economía por el Instituto Politécnico Nacional, cuenta con dos maestrías y es candidato a doctor. Es docente en la Universidad Nacional Autónoma de México, así como autor de distintos libros y artículos de revistas en el ámbito económico. Dentro del sector público colaboró en la creación del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, la Unidad de Evaluación y Control y la Contraloría Social de la Cámara de Diputados. En la Presidencia de la República se desempeñó como director jurídico de la Crónica Presidencial. En el sector privado fue coordinador general de Estrategia y Planeación del Consejo Coordinador Empresarial y secretario particular del vicepresidente de la Asociación Mexicana de Bancos. Fue merecedor del premio nacional a la mejor tesis de licenciatura en el tema económico otorgado por el Instituto Politécnico Nacional y profesor distinguido en la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM. Actualmente es asesor general del Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública de la Cámara de Diputados.

### **Anselmo Flores Andrade**

Doctor en ciencia política y sociología por la Universidad Complutense de Madrid, España. Ha sido Investigador Asociado en El Colegio de México; profesor investigador de la Facultad Latinoamericana de

Ciencias Sociales (Flacso) sede México y de asignatura en la Universidad Iberoamericana. Trabajó como asesor en la Subsecretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y en el Instituto Federal Electoral (IFE). Asimismo, se desempeñó como investigador en el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (INEHRM). Recientemente ha publicado en diversas revistas especializadas y en varios libros.

### **Yanina Guthmann**

Doctora en ciencias sociales por la Universidad de Buenos Aires. Actualmente se desempeña como investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y es miembro del proyecto de Investigación de Derecho (DeCyT) de “Géneros y derecho desde una perspectiva crítica. Estudio de casos y litigios estratégicos”. Además es miembro del Comité de Redacción de la *Revista Jurídica* de la Universidad de Palermo, Buenos Aires. Realizó la publicación del libro digital *El caso Simón, discurso jurídico, legitimidad y derechos humanos* (Buenos Aires 2015), y ha hecho diversas publicaciones en revistas especializadas y de divulgación en temas jurídicos. Líneas de investigación: derecho, sistemas legales, política, derechos humanos y derecho internacional.

### **Jasmin Anavel Monterrubio Redonda**

Doctora en sociología y maestra en planeación y políticas metropolitanas. Actualmente es profesora investigadora de tiempo completo en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Colaboró en el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados como investigadora. Ha laborado en la administración pública del gobierno del Distrito Federal en instituciones relacionadas con la producción de vivienda social y con la recuperación de centros históricos. Como posdoctorante participó en el proyecto de investigación Hábitat y Centralidad, coordinado por la maestría en planeación y políticas metropolitanas de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, con el proyecto de investigación



“Planeación territorial y conflicto urbano en áreas centrales de la ciudad de México”. Líneas de investigación: planeación urbana, conflicto urbano, política habitacional, planeación participativa y participación ciudadana.

### **Salvador Moreno Pérez**

Es sociólogo egresado de la Universidad Autónoma Metropolitana; cursó la maestría en desarrollo urbano en El Colegio de México. Cuenta con diplomados en evaluación de programas públicos, regulación económica y de opinión pública, y comunicación política. Desde noviembre de 2005 ingresó como investigador en el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados mediante concurso del servicio profesional de carrera, donde se ha especializado en los temas de desarrollo urbano, coordinación metropolitana, legislación urbana y metropolitana, y desarrollo regional, entre otros. Ha coordinado varios libros sobre desarrollo regional, desarrollo urbano sustentable, políticas de vivienda y del Premio Nacional de Investigación Social y de Opinión Pública.

### **Francisco Manuel Piña Osuna**

Realizó estudios de doctorado en ciencias sociales en el área de investigación Globalización y Territorios en el Colegio de Sonora. Actualmente se desempeña como docente de la Licenciatura de Criminalística en la Universidad Durango Santander. Líneas de investigación: psicología criminalística, narcotráfico, globalización y territorios.



CONVOCATORIA DE RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS, ENSAYOS Y NOTAS  
PARA PUBLICAR EN EL NÚMERO 20 DE LA REVISTA LEGISLATIVA  
DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados invita a todos los miembros de la comunidad académica a enviar artículos, ensayos y notas de investigación para su publicación en la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*.

La *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* es una publicación arbitrada que busca promover la producción de estudios sobre ciencias sociales y opinión pública en el ámbito legislativo, con la finalidad de que complementen el trabajo de la Cámara de Diputados. La revista es publicada dos veces al año, en junio y en diciembre y acepta escritos tanto en español como en inglés.

Partiendo de los ejes temáticos que guían el trabajo del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, los artículos, ensayos y notas se relacionarán con los siguientes temas:

- Competitividad (ciencia y tecnología, desarrollo sustentable, libre competencia y pymes),
- Desarrollo regional (federalismo, infraestructura, planeación urbana y regional, comunicaciones, políticas energéticas),
- Política internacional (libre comercio, migración, política comparada, seguridad, terrorismo y acuerdos internacionales),
- Política interior (democracia, gobernabilidad, reforma del Estado,

elecciones y partidos políticos, transparencia y rendición de cuentas),

- Política social (desarrollo social, educación, grupos indígenas, seguridad social, discriminación y pobreza),
- Opinión pública (participación ciudadana, encuestas, estudios de opinión),
- Seguridad pública (derechos humanos, procuración de justicia, reforma judicial, delincuencia organizada, delitos de alto impacto y régimen penitenciario).

Los artículos y ensayos propuestos deberán ser originales e inéditos. Asimismo, no deberán estar postulados simultáneamente para su publicación en otras revistas u órganos editoriales.

Los textos participantes entrarán en un proceso de selección que responderá a estrictos criterios de revisión por pares bajo la modalidad de doble ciego.

No existen límites temporales ni geográficos, pero sí se precisa que los textos participantes sean relevantes para las ciencias sociales.

Los derechos de autor de los artículos y ensayos aceptados pasarán a ser propiedad del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Para futuras reimpressiones o publicaciones de dichos textos se requerirá la autorización del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Todos los autores deberán firmar una carta de cesión de derechos una vez aceptado el artículo.

## PROCESO DE SELECCIÓN

- Una vez que los textos hayan sido recibidos, los coordinadores editoriales realizarán una selección previa mediante la cual se excluirán aquellos trabajos cuyo contenido sea ajeno a la temática de la revista, así como los que no se atengan a los lineamientos editoriales establecidos en esta convocatoria. La decisión del Comité Editorial de la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* en esta primera fase de evaluación es inapelable.
- Los originales seleccionados en la primera fase se enviarán a dos evaluadores externos, que serán especialistas de reconocido prestigio en el tema, para su dictamen. Se observará el más riguroso anonimato tanto de los autores como de los evaluadores. En caso de que exista divergencia entre los dictámenes de los evaluadores, que uno recomiende para su publicación y el otro no, se enviará el artículo a un tercer evaluador cuyo dictamen será considerado definitivo. Únicamente los artículos que hayan completado todas las fases del proceso podrán ser considerados como artículos aceptados.
- En caso de que las colaboraciones superen el número de artículos que son factibles de publicar en la revista, el Comité Editorial emitirá una decisión final relativa a qué artículos serán publicados en este número y, con la aceptación del autor (o autores), cuáles serán susceptibles de ser incluidos en números posteriores.

- En todos los casos la decisión del Comité podrá ser:

1. Publicación.
2. Recomendación de correcciones y realización de éstas a consideración de los revisores y del Comité Editorial.
3. No aceptación.

- En caso de que se detecte alguna anomalía, plagio o cuestión ética dentro de los artículos, el Comité Editorial actuará de acuerdo con las pautas publicadas por el *Committee on Publication Ethics* (<http://publicationethics.org/>)

## RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS Y ENSAYOS

- Durante el año con miras al proceso de dictaminación y a la publicación semestral en junio y diciembre.

## CRITERIOS EDITORIALES PARA RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS

- El artículo o ensayo deberá ser inédito.
- El autor (o autores) deberá redactar una carta de exposición de motivos (máximo una cuartilla) con una descripción breve del artículo/ensayo y los argumentos por los cuales considera que la obra podría ser de interés legislativo, es decir, que sean trabajos que se relacionen con los temas de las Comisiones y Comités Legislativos o temas de coyuntura nacional. Las cartas de exposición de motivos se-

rán tomadas en cuenta por el Comité Editorial para determinar qué trabajos serán publicados.

- En la portada deberá aparecer el nombre completo del autor (o autores) y del artículo o ensayo, así como una breve ficha curricular que deberá contener: grado académico, institución o dependencia en donde labora, líneas de investigación, dirección postal, correo electrónico y número telefónico.
- Se considerará como artículo o ensayo los trabajos que sean resultado de investigaciones académicas de excelencia, que contengan perspectivas teóricas e interpretación de los temas de manera rigurosa y creativa. Se dará prioridad a aquellos cuyo contenido proporcione herramientas relevantes y originales de análisis para el debate público.
- Es necesario que todos los artículos cuenten con un breve resumen (máximo 150 palabras) que describa los contenidos del texto tanto en inglés como en español; así como seis palabras o frases claves tanto en inglés como en español. Además, el título del artículo tendrá que estar en español e inglés.
- La extensión del artículo o ensayo deberá contener como mínimo 6 mil palabras y como máximo 9 mil palabras y, de igual modo, tener una extensión mínima de 20 cuartillas y máxima de 30.
- Por nota se entenderá toda aquella comunicación cuya extensión no rebase las 15 cuartillas, pero que sea mayor de 10 y, de igual modo, deberá contener un mínimo de 3 mil palabras y un máximo de 4,500. Las notas son textos cuya

profundidad en el tema es menor que la de un artículo, presentan un avance de investigación y si bien exige el mismo rigor académico, tienden a ser más descriptivos. El proceso de revisión de nota será interno y los miembros del Comité Editorial podrán tomar la decisión de enviar notas con especialistas para su posible revisión y corrección.

- El artículo, ensayo o nota, deberá presentarse en tamaño carta, con letra estilo Arial de tamaño 12 y un interlineado de 1.5.
- El margen izquierdo será de 2.5 cm y el derecho de 3 cm.
- Los cuadros, mapas y gráficas deberán cumplir las siguientes características: letra estilo Arial de tamaño 10, con las figuras (barras, columnas, líneas, pasteles) de color blanco, negro y/o con tramas de líneas a puntos. Dichos elementos deberán ser entregados tanto integrados al texto como en un archivo anexo (Word, PowerPoint o Excel) y su presentación deberá ser clara, precisa e incluir, en todos los casos, su respectiva fuente.
- Para las referencias bibliográficas deberá utilizarse la pauta Harvard-APA en la que se escribe entre paréntesis el apellido del autor, el año de la publicación y la página o páginas citadas, ejemplo: (López, 2007: 8-13). Es importante presentar la información completa de las referencias, mismas que deberán ser verificadas de manera cruzada con la sección de bibliografía. De acuerdo con este método de citado la bibliografía deberá ser ordenada de manera alfabética conforme a los apellidos de los autores y seguir los siguientes cánones:

- Libros: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título en cursivas, lugar o país, editorial.
- Capítulos de libro: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título entre comillas, nombre del libro en cursivas, lugar o país, editorial.
- Revistas: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título entre comillas, nombre de la revista en cursivas, tomo o volumen, número, lugar o país, editorial.
- Internet: apellido y nombre del autor, año entre paréntesis, título,

nombre del sitio Web, dirección URL completa y fecha del artículo o, en su caso, de la consulta.

Los artículos, ensayos o notas deberán enviarse a:

[revista.legislativa@congreso.gob.mx](mailto:revista.legislativa@congreso.gob.mx)

En todos los casos se comunicará al autor, vía correo electrónico, el resultado de la decisión del Comité.

The Center for Social and Public Opinion Studies invites all members of the academic community to submit for publication research papers, essays and research notes for the *Legislative Journal of Social and Public Opinion Studies*.

*The Legislative Journal of Social and Public Opinion Studies* is a peer-reviewed journal that seeks to encourage the production of studies on social sciences and public opinion in order to complement the work of the Mexican Chamber of Deputies.

The Journal is currently published twice a year, in June and December, and accepts papers in Spanish and English on the following topics:

- Competitiveness (science and Technology, sustainable development, free competence and small and medium enterprises);
- Regional Development (federalism, infrastructure, urban and regional planning, communications and energy policies);
- International Politics (comparative politics, free trade, human rights, international security, migration, terrorism and international agreements);
- Public Opinion (citizenship, surveys, opinion studies), and

- Public Security (judicial reform, organized crime and judicial system).

Papers and essays must be original and unpublished. Also, they must not be submitted simultaneously to other journals or any publication. Participant texts will enter into a process of selection that will meet strict quality criteria through a blind peer-review process.

There are neither geographic nor temporal limits, but it is necessary that the papers review a relevant topic for the Mexican Chamber of Deputies.

The publication rights of the accepted papers and essays will pass over to the Center for Social and Public Opinion Studies of the Mexican Chamber of Deputies. For further publications it will be necessary to have the permission of the Center. All authors must sign a letter of transfer of rights when the paper is accepted.

## SELECTION PROCESS

The Editorial Board shall dismiss those papers and articles whose content is not related to the legislative issues, as well as those that do not fulfill the requirements declared in this document. The decision of the Editorial Board of the Journal of Social Studies Legislative and Public Opinion in this first phase of evaluation is final.

<sup>1</sup> In case of discrepancy between the Spanish language original text and the English language translation, the Spanish text will prevail.

The selected originals will be sent to two external experts in the given topic. The strictest anonymity of both authors and reviewers will be observed. If the reviewers do not coincide in their reports, one recommends for publication and the other not, the paper will be sent to a third reviewer which report will be considered definitive. Only the papers and articles that have passed all the process will be considered as accepted articles.

In case the papers received outnumber the publication capacity, the Editorial Board shall have the last word regarding which articles are to be published and which are to be published in further numbers.

In any case, the Editorial Board decision will either be:

1. Publication.
2. Publication with corrections subject to reevaluation.
3. Rejection.

In case that an anomaly, plagiarism or other ethical issue is found in any paper the editorial committee will act according to the norms published by the Committee on Publication Ethics (<http://publicationethics.org/>)

## SUBMISSION OF PAPERS

- During the year with twice a year publication date in mind (June and December).

## EDITORIAL CRITERIA

- The author or authors must write a brief description of the paper/essay that describes how their paper is relevant for the work of the Mexican Chamber of Deputies, which means that papers are related to the topics discussed by the Commissions and Committees of the Chamber. This brief explanation shall be taken into account to determine which papers are to be published.
  - The cover must show the complete name of the paper and the author/authors. As well a small curriculum containing the academic degree, working institution, investigation area, address, e-mail and phone number.
  - It is considered as an article or an essay any work that results from original academic research, containing theoretical perspectives and a rigorous and creative interpretation of the subjects studied. Priority will be given to those works that provide relevant content and original tools of analysis for public debate.
  - All articles must contain an abstract (150 words maximum) in English and in Spanish, and also six key words or key phrases in English and in Spanish.
  - Articles and essays must be written in a minimum of 6000 words and a maximum of 9000 words.
  - A research note is any paper around 10 and 15 pages, or with a minimum of 3000 words and a maximum of 4500 words. Notes are less profound on a topic than articles. They are a preliminary version of an investigation; nevertheless, academic rigor is demanded. The research notes will only be evaluated by the Editorial Board.
- Papers or essays must be unpublished.

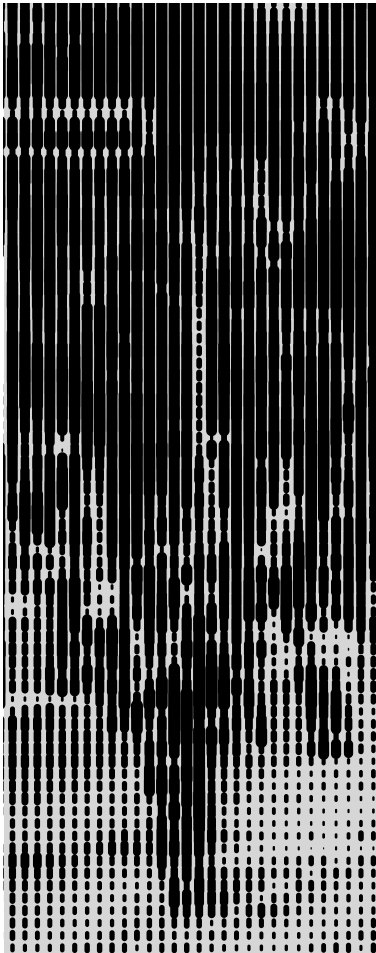


- Any paper shall be presented in Arial 12 pt and 1.5 line spacing.
- Left margin: 2.5 cm, and right: 3 cm.
- Charts, maps and graphics must contain the following characteristics: Arial 10 pts, with figures (bars, columns, lines, pie) as well in color black, white and gray, or lines and dots patterns. Such elements shall be presented merged into the text and aside in an Excel file. The submission must be clear, precise and include in every case its respective source.
- For bibliographic references, the Harvard-APA citation style should be used, between parenthesis, to write down the author's name, the year of the publication, and the page or pages referred to; for instance: (López, 2007: 8-13). It is of main importance to write down the complete reference, for it is to be verified in crossed way with the bibliography section. Such a section is should be written in the following form:
  - Books: Full name of the author, year in parenthesis, subject in italics, country, editorial and pages.
  - Book chapters: Full name of the author, year in parenthesis, title between quotation marks, name(s) of the author(s), book title in italics, place or country, editorial.
  - Magazines: Full name of the author, year in parenthesis, title within quotation marks, name of the magazine in italics, volume, number, place or country.
  - Internet: Full name of the author, year in parenthesis, title, name of the website, URL full address, date of the article and date of retrieval.
  - Bibliography must be written in alphabetical order according to the family names' of the authors.

Please send paper submissions to:

[revista.legislativa@congreso.gob.mx](mailto:revista.legislativa@congreso.gob.mx)

In all cases, authors shall be noticed via e-mail the Committee's decision.



# 54

El Colegio Mexiquense, A.C.  
Exhacienda Santa Cruz de los Patos s/n,  
Col. Cerro del Murciélagos,  
Zinacantepec, 51350, Estado de México

Teléfono: (+52+722) 279 99 08 exts. 183 y 238  
E-mail: [est@cmq.edu.mx](mailto:est@cmq.edu.mx)  
Página-e: <http://est.cmq.edu.mx/index.php/est>

R E V I S T A

# Economía Sociedad y Territorio



Vol. XVII, núm. 54, mayo-agosto de 2017

Rosa María Nava-Rongel

**Indicador de competitividad municipal en el Estado de México. Identificación de fortalezas y debilidades para la construcción de un entorno competitivo**

Rafael Fernández-Álvarez

**Inequitable distribution and access to green public space in Mexico City: An environmental injustice case**

Michele Romanello, Flávio de Oliveira-Gonçalves

**The transition of worker to formality: evidences from duration analysis**

Sandra Pola Villaseñor, Yadira Mireya Méndez-Lemus, Antonio Vieyra-Medrano

**Acceso al suelo ejidal en la periferia urbana mexicana: análisis desde el capital social**

Rigoberto Soria-Romo

**El impacto de la violencia e inseguridad en la competitividad de los estados mexicanos**

Mariela Paula-Díaz

**La inserción socioeconómica y territorial de los migrantes aymaras en la ciudad de El Alto (Bolivia): un análisis de las dinámicas urbana y laboral**

Cuahtémoc Calderón, Luis Huesc-Reynoso, Gloria Lizeth Ochoa-Adame

**Mercado laboral y cambio tecnológico en el sector manufacturero de las regiones de México (2005-2014)**

Daniel Sanfelici

**La industria financiera y los fondos inmobiliarios en Brasil: lógicas de inversión y dinámicas territoriales**

Isidro Enrique Zepeda-Ortega, Gerardo Ángeles-Castro, David Guillermo Carrillo-Murillo

**Infraestructura portuaria y crecimiento económico regional en México**



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA